

ANALISIS CSIS

Tatanan Informasi dan Ekonomi Internasional Serta Perubahan Sosial

- Tatanan Informasi Internasional Baru (TIIB)
- Strategi Indonesia dalam Menghadapi Prospek Penurunan Aliran Arus Dana Internasional ke Negara-negara yang Sedang Membangun dalam Dasawarsa 1990
- Segi Tiga Pertumbuhan Sebagai Model untuk Kerja Sama Ekonomi ASEAN: Suatu Perspektif Indonesia
- Perkembangan Domestik Indonesia dan Peranan di Kawasan
- Potensi Kepemimpinan Masyarakat Tradisional di Indonesia
- LPTK Menyiapkan "Pemimpin Perubahan Sosial"
- Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito .

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXI, NO. 2, MARET-APRIL 1992

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 96
- Tatanan Informasi Internasional Baru (TIIB)
John Tondowidjojo 98
- Strategi Indonesia dalam Menghadapi
Prospek Penurunan Aliran Arus
Dana Internasional ke Negara-negara
yang Sedang Membangun dalam Dasawarsa 1990
Anwar Nasution 110
- Segi Tiga Pertumbuhan Sebagai Model untuk
Kerja Sama Ekonomi ASEAN:
Suatu Perspektif Indonesia
Mari Pangestu 128
- Perkembangan Domestik Indonesia dan
Peranan di Kawasan
Jusuf Wanandi 158
- Potensi Kepemimpinan Masyarakat Tradisional
di Indonesia
H.A. Mattulada 171
- LPTK Menyiapkan "Pemimpin Perubahan Sosial"
B.S. Mardiatmadja 181
- Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN
Sudibyo, Yoyok Ariessusanto & F. Andrea 202

Pengantar Redaksi

TATANAN Informasi Internasional Baru (TIIB) menginginkan terbentuknya pertukaran informasi, yang memungkinkan negara dan warganya memilih dari komunikasi nasional maupun internasional apa yang memajukan pembangunan yang dapat mengandalkan diri. *John Tondowidjojo* mengemukakan bahwa cita-cita tadi berpangkal dari ketidakpuasan pada mantapnya dominasi sistem komunikasi oleh negara industri maju terhadap negara berkembang dan oleh kaum elit tradisional di negara berkembang terhadap penduduknya, sehingga menghalangi mayoritas masyarakat untuk mengembangkan partisipasinya dalam pembuatan keputusan. Se jauh ini politik komunikasi nasional ataupun internasional ditandai sistem monopoli dalam berbagai bentuknya yang bercirikan vertikalisme dan otoriterianisme. Menghadapi kendala tersebut, maka fase baru tatanan informasi harus mencari alternatif komunikasi yang mengandung demokratisasi, akses publik yang murni, dan partisipasi sosial di tingkat lokal, regional, nasional, dan internasional.

Anwar Nasution membahas kecenderungan pengaliran arus dana internasional yang diperlukan bagi pembangunan negara yang sedang membangun selama dasawarsa 1990-an. Sejalan dengan itu dibahas pula strategi yang diperlukan untuk mengupayakan pemasukan modal asing bagi pembangunan nasional Indonesia tanpa meningkatkan beban pembayaran utang luar negeri. Dalam rangka itu, ia mengemukakan bahwa tindakan pemerintah melakukan deregulasi perekonomian nasional sejak akhir tahun 1987 merupakan strategi yang tepat untuk tetap merangsang pemasukan modal resmi dan swasta asing yang diperlukan bagi pembiayaan pembangunan nasional. Deregulasi semacam itu seharusnya terus dilanjutkan, diperluas dan dipercepat, terutama di sektor riil. Deregulasi yang lebih maju di sektor finansial tanpa diimbangi sektor riil dapat menimbulkan distorsi yang mengganggu stabilitas perekonomian, menghambat tingkat laju pertumbuhan dan anti pemerataan.

Gagasan segi tiga pertumbuhan Singapura-Johor-Riau dibahas oleh *Mari Pangestu* sebagai model untuk kerja sama ekonomi ASEAN. Yaitu, pada intinya memanfaatkan keadaan saling melengkapi di antara wilayah-wilayah berdekatan, karena tingkat perkembangannya yang berbeda. Dipaparkan bahwa proses dari gagasan menuju pelaksanaan tidak hanya menghadapi kendala ekonomi, tetapi juga mendatangkan akibat sosial dan politik. Banyak hambatan birokrasi dan pertanahan menjadi faktor disinsentif bagi investasi. Masalah sosial timbul dari berkonsentrasinya penduduk buruh wanita muda, serta berkembangnya perumahan kumuh, dan mengalirnya penduduk ilegal. Sedangkan akibat politisnya terungkap dalam anggapan bahwa hanya sekelompok kecil kalangan bisnis Jakarta yang banyak diuntungkan, hal mana banyak berkaitan dengan isu keadilan dan pemerataan.

Tinjauan *Jusuf Wanandi* atas politik dalam negeri akibat globalisasi menekankan bahwa masyarakat Indonesia menjadi terbuka, sehingga semakin dirasakan keperluan *rule of law*,

hak-hak asasi manusia, proses demokrasi yang lebih cepat, dan keterbukaan politik menghadapi keterbatasan lembaga/organisasi politik maupun organisasi massa. Dalam bidang sosial ekonomi disoroti keberhasilan strategi pertumbuhan berorientasi ekspor dan deregulasi, namun kurang memperhatikan berbagai akibatnya seperti kesenjangan meningkat, tiada *fairness* dalam persaingan, belum dikembangkannya kebijaksanaan-kebijaksanaan sosial dan masalah pengusaha pribumi-nonpribumi. Sementara mengenai peluang internasional dikemukakan pentingnya membina hubungan baik dan saling menguntungkan di kawasan: mulai dari ASEAN, Asia Tenggara sampai Asia Pasifik, baik dalam kerangka kerja sama ekonomi, maupun untuk dialog politik-keamanan.

Dalam pengamatan *H.A. Mattulada*, Indonesia memiliki keragaman potensi pola kepemimpinan tradisional dengan coraknya masing-masing, yang merupakan kekayaan nasional kita yang masih terpendam. Berlawanan dengan kondisi keragaman tadi, selama ini telah diberlakukan dan dibakukan suatu pola yang seragam bagi seluruh masyarakat dan wilayah, yang mematikan kebhinekaan sebagai potensi kebesaran dan kekuatan bangsa. Ditunjukkan adanya UU tentang Pemerintahan Desa yang memberlakukan penyeragaman pembangunan desa di seluruh tanah air yang menghilangkan kekukuhan tradisi kerakyatan maupun semangat kebersamaan yang merupakan ciri khas hidup pedesaan sebelumnya. Dan sekarang ditonjolkan pemukiman desa dengan administrasi dan birokrasi kepejabatatan yang lesu. Masalah selanjutnya, ialah bagaimana menggali kembali pelbagai potensi pola kepemimpinan tradisional sehingga dapat memberi sumbangan kepemimpinan yang disesuaikan dengan kebutuhan dalam masyarakat.

Pembangunan Indonesia membutuhkan perubahan sosial yang semakin cepat di mana percepatan ini menuntut kita lebih sigap lagi mempersiapkan diri. Disoroti oleh *B.S. Mardiatmadja* bahwa persiapan yang terpenting bukanlah pertama-tama persiapan ekonomi dan materiil, melainkan persiapan orangnya. Untuk itu orang Indonesia harus disiapkan mampu menangani perubahan sosial yang semakin mendalam dan menyeluruh. Maka, ia semakin memerlukan pendamping dan pendidik yang menolongnya bisa terbuka seraya mandiri, untuk berkreasi dalam melaksanakan panggilannya memajukan masyarakat, bangsa dan negara. Di sinilah persekolahan dan keguruan memainkan peranan menentukan dalam pembangunan orang-orang, agar memasuki globalisasi bangsa kita bisa hidup layak bersaing dan berdampingan dengan bangsa lain yang mempunyai sistem nilai yang berbeda.

KTT ASEAN IV yang berlangsung di Singapura tanggal 27-28 Januari 1992 diakhiri dengan penandatanganan Deklarasi Singapura 1992 dan dokumen mengenai Kerangka Perseujuan Peningkatan Kerja Sama Ekonomi ASEAN serta Persetujuan Dasar tentang Tarif Preferensi Efektif Bersama bagi Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN. Deklarasi itu menyatakan bahwa ASEAN akan melangkah lebih jauh lagi dalam kerja sama ekonomi dan politik untuk mengamankan perdamaian dan kesejahteraan kawasan. Berbagai kerja sama ASEAN lainnya dapat diikuti dalam Ringkasan Peristiwa ASEAN bulan Januari-Februari 1992 yang disusun oleh *F. Andrea*, *Yoyok Ariessusanto* dan *Sudibyo* sebagai editornya.

Tatanan Informasi Internasional Baru (TIIB)

John Tondowidjojo

Pendahuluan

DALAM abad XIX perkembangan komunikasi internasional cenderung mengikuti pola negara-negara Atlantik Utara. Kartel kantor-kantor berita Eropa dan Amerika membagi dunia menurut wilayah pengaruh politik dan ekonomi pada masa itu. *Reuters* di London mengambil wilayah Kerajaan Inggris; *Havas* di Paris mempengaruhi dunia Amerika Latin dan daerah-daerah jajahan berbahasa Perancis; *Wolf* di Berlin mempengaruhi negara-negara Skandinavia dan Eropa Timur; *American Associated Press* dan *United Press* mengikuti perkembangan Amerika Serikat. Akibat perkembangan dan pengelompokan bersama kekuasaan Roma, maka kabel-kabel trans-lautan, frekuensi-frekuensi radio, dan satelit-satelit telah menjadi bagian hidup negara-negara modern.

Setelah Perang Dunia II pergerakan-pergerakan pembebasan nasional di Afrika,

Asia, dan kini di Amerika Latin telah mengubah struktur politik dunia. Namun, struktur ketergantungan ekonomi dan informasi yang lama tetap bertahan. Dalam hal ini negara-negara Atlantik Utara tetap mempertahankannya sampai sekarang.

Negara-negara baru secara sah berjuang untuk mencapai kemerdekaan yang sesungguhnya sampai mereka dapat membangun pola komunikasi yang adil dan horisontal di antara mereka sendiri. Mereka juga harus mengubah bentuk komunikasi internal yang asalnya dibangun di sekitar elit tradisional atau *enclave expatriate* kolonial, menjadi suatu pelayanan bagi pertumbuhan nasional asli yang demokratis.

Tulisan ini memusatkan perhatian pada dua aspek penelitian yang baru-baru ini diusulkan oleh Tatanan Informasi Internasional Baru:

- 1) Penelitian yang mengungkapkan dan menentukan sebab-sebab ketergantungan Dunia Ketiga dalam komunikasi internasional.

- 2) Penelitian tentang efektivitas lembaga-lembaga komunikasi yang baru, seperti kantor berita Negara-negara Non-Blok.

Analisis Persoalan-persoalan dalam "Tatanan Lama"

Nordenstreng dan Schiller dalam buku mereka *National Sovereignty and International Communication*, menunjukkan tiga perkembangan pemikiran tentang pembangunan lembaga-lembaga komunikasi di negara-negara baru.¹ Perkembangan pemikiran pertama, yang dicetuskan oleh Lerner dan Schram dalam tahun 1950-an dan permulaan 1960-an, melihat pembangunan sebagai komunikasi teknologi antar lembaga-lembaga sosial Dunia Barat yang maju dengan sektor elit dan modern dari negara-negara berkembang, dan melalui sektor elit ini, dengan daerah-daerah terbelakang yang masih belum terjangkau. Tetapi, model ini telah menimbulkan berbagai persoalan, antara lain semakin kuatnya ketergantungan negara berkembang pada negara-negara industri. Golongan elit yang berorientasi Barat tumbuh begitu kuat dan cenderung lebih mengeksploitasi petani di daerah terpencil daripada mengusahakan pembangunannya. Akibatnya, tradisi-tradisi kebudayaan nasional menjadi terancam.

Karena kritik yang meningkat, timbullah perkembangan pemikiran kedua yang mengemukakan bahwa sistem komunikasi terpusat, dari atas ke bawah, di negara-negara baru harus mempersatukan jaringan komunikasi dengan pembuatan keputusan komunitas-komunitas setempat dan organisasi-

organisasi rakyat.² Tetapi, ini tidak menghilangkan kontradiksi paradigma lama yang fundamental: yang mengharapakan suatu elit yang langsung bergantung pada negara-negara Atlantik Utara, memodernisasi untuk menjadi penggerak kemerdekaan politik, ekonomi dan kebudayaan.

Menurut Nordenstreng dan Schiller, paradigma perkembangan ketiga lebih dapat diterima. Paradigma ini melihat subordinasi negara-negara berkembang pada suatu sistem *global market* sebagai rintangan fundamental dalam memperluas sistem-sistem komunikasi. Persoalan arus berita yang tidak seimbang, kurangnya kreativitas media massa lokal, dan pengaruh negatif pembuatan program yang diimpor terhadap kebudayaan tradisional, semua itu hanyalah aspek-aspek dari ekonomi internasional dan sistem informasi yang sekarang.

Ini menunjukkan bahwa prioritas-prioritas bagi penelitian harus diarahkan pada: (1) analisis proses-proses ekonomi dan politik di mana ketergantungan dalam lembaga-lembaga komunikasi dipertahankan; (2) studi tentang bagaimana pergerakan pembebasan nasional, seperti pergerakan dari Tanzania atau Nikaragua menghasilkan kebijaksanaan-kebijaksanaan komunikasi yang lebih bebas dan merupakan ungkapan kebudayaan asli; dan (3) pengkajian perkembangan-perkembangan ke arah komunikasi yang lebih horisontal dan kooperatif di antara negara-negara berkembang.

Ketergantungan Siaran Dunia Ketiga

Di banyak negara berkembang, sebagian besar pembuatan program televisi, dan

¹Kaarle Nordenstreng and Herbert Schiller (eds.), *National Sovereignty and International Communication* (New Jersey: Ablex, 1979).

²Everett Rogers, ed. *Communication and Development: Critical Perspectives* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1976).

dalam ukuran lebih kecil program radio, diimpor langsung. Sekalipun pembuatan program dikerjakan oleh tenaga setempat, format dasarnya adalah Anglo-Amerika.

Suatu pendekatan dalam analisis persoalan ini adalah pengkajian deskriptif tentang kemajuan dan rintangan-rintangan dalam mengembangkan pola-pola baru administrasi media, format pembuatan program, dan isi yang lebih sesuai dengan kebudayaan-kebudayaan asli serta tujuan-tujuan nasional. Contoh yang baik mengenai penelitian seperti ini adalah *Broadcasting in the Third World* oleh Katz dan Wedell.³ Mereka menyelidiki siaran radio dan televisi di sebelas negara Asia, Afrika, dan Amerika Latin untuk menentukan sumbangan-sumbangan siaran terhadap tiga tujuan: integrasi nasional, modernisasi sosial ekonomi, dan kreativitas kebudayaan.

Hasil temuan umum semata-mata menegaskan bahwa di sebagian besar negara, model-model yang diwarisi sedang diterapkan dengan "terlalu sedikit mempersoalkan asal-usul atau manfaatnya untuk kehidupan rakyat". Katz dan Wedell menunjukkan faktor-faktor penyebab ketergantungan yang berkelanjutan:

1. Sistem-sistem siaran di Asia dan Afrika dibangun selama masa kolonial dan pada mulanya sering dimaksudkan bagi *expatriate* komunitas Inggris atau Perancis dan kelompok elit yang dilahirkan dalam pemerintah kolonial. Setelah kemerdekaan, tenaga pribumi terus dididik dengan sedikit dorongan untuk pembuatan format-format media baru. Tidak mengherankan kalau sistem-sistem siaran ini

sangat mirip BBC, RTF Perancis; sedangkan di Amerika Latin stasiun-stasiun komersial lokal dalam jaringan nasional menyerupai model Amerika Serikat;

2. Personil, khususnya bagi televisi, cenderung diambil dari kelompok orang kota berorientasi Barat yang berpendidikan lebih baik dan mengetahui sedikit tentang kebudayaan-kebudayaan asli mereka sendiri;
3. Ada desakan ke arah pembuatan program televisi dan radio "secara non-stop", sehingga sumber-sumber bagi pembuatan program produksi lokal cepat habis dan tidak ada alternatif kecuali serial dan musik pop murah yang diimpor. Belajar menghasilkan pembuatan program yang menarik dengan anggaran rendah memerlukan suatu pendekatan pendidikan yang sangat berbeda.⁴

Katz dan Wedell mengumpulkan banyak data berharga yang melukiskan persoalan ini. Tetapi alasan-alasan ketergantungan di atas mengungkapkan suatu ulangan tak berguna yang mendasar dalam perencanaan penelitian.⁵ Siaran di Dunia Ketiga tidak mengembangkan banyak kreativitas bebas karena personil, format-format media, dan sebagainya tetap bergantung. Tanpa suatu analisis faktor-faktor yang mempengaruhi keadaan ketergantungan yang umum, sudah tentu tidak ada jalan keluar yang jelas dari dilema itu.

Suatu penjelasan mengapa lembaga-lembaga media kelihatan lebih mampu mengembangkan kreativitas di beberapa negara dan tidak di tempat-tempat lain, dapat ditemukan dengan menyelidiki perkembangan

³Elihu Katz and Wedell George, *Broadcasting in the Third World* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977).

⁴Ibid.

⁵Ibid.

siaran sehubungan dengan proses sosial-ekonomi-politik yang lebih luas. Aljazair dan Nigeria, misalnya, telah bertahan pada suatu standar pembuatan program televisi lokal yang tinggi (Nigeria 70% dan Aljazair 50%). Tanzania, negara miskin tanpa minyak seperti Nigeria, telah terpaksa menunda pembangunan televisi sampai mempunyai sumber-sumber tenaga dan keuangan untuk membangun media ini menurut tujuan-tujuan nasionalnya sendiri.

Peru juga telah menetapkan suatu politik siaran berorientasikan tujuan-tujuan kebudayaan dan pendidikan nasional. Aljazair, Tanzania dan dalam hal tertentu Nigeria dan Peru, semuanya ditandai oleh pergerakan-pergerakan pembebasan nasional yang kuat dan ini kelihatannya merupakan pengaruh besar dalam perkembangan politik siaran.

Makin tingginya kreativitas dalam pembuatan program lokal tidak selalu diartikan sebagai penggunaan seperangkat teknik yang dapat dipasang seperti begitu banyak perlengkapan, melainkan bagian kehidupan kembali kebudayaan yang menyertai pergerakan-pergerakan yang kuat ke arah kemerdekaan politik dan ekonomi.

Mekanisme Dominasi Kebudayaan

Herbert Schiller, seorang pelopor yang merumuskan penelitian mendasar dalam masalah-masalah politik, telah menyoroti kehancuran kebudayaan-kebudayaan nasional tertentu sebagai akibat dari konsentrasi penguasaan yang meningkat atas media dunia di tangan sebagian besar kekuatan-kekuatan politik dan ekonomi Amerika.⁶

Dalam berbagai artikel dan bukunya, Schiller mengidentifikasi banyak pengaruh berkenaan dengan proses "homogenisasi kebudayaan" yang bervariasi, dari turisme internasional sampai profesionalisasi media, tetapi empat mekanisme utama dilihat sebagai yang paling penting: (1) *strategi politik* (diplomasi) dan *keamanan* militer Amerika Serikat di dalam komunikasi satelit internasional; (2) *sistem global market* yang makin dikuasai oleh perusahaan-perusahaan multinasional; (3) *komersialisasi* yang meningkat dari media di seluruh dunia dan pengaruh "industri kebudayaan" Amerika Serikat dalam film, televisi dan musik pop; dan (4) *definisi teknologi komunikasi* yang dianggap *value-free* menurut kebutuhan dan nilai-nilai Anglo-Amerika.

Penelitian Schiller itu cukup efektif dalam mengungkapkan agenda yang tersembunyi di balik masalah-masalah politik. Dalam teori *free flow of information* bentuk "ekonomi bebas" dan "pertukaran informasi yang bebas" tampaknya merupakan cara terbaik untuk alokasi barang-barang dan informasi kepada mereka yang membutuhkan. Tetapi dalam periode pasca-Perang Dunia II, pada saat *ekonomi Eropa* hancur dan Amerika Serikat berada pada puncak kekuatannya, Amerika Serikat dapat mengkonsolidasikan monopoli yang sesungguhnya dalam *communication market* internasional. Negara-negara Dunia Ketiga yang ekonomi dan teknologinya lemah menderita kerugian, baik dalam *free market* maupun dalam sistem *free flow of information*. Ironisnya, negara-negara yang mendukung asas *free flow* adalah pembela paling kuat atas hak cipta, paten dan informasi keamanan nasional guna melindungi keuntungan teknologis mereka. Suatu contoh lain adalah kepercayaan akan *culture free technology*.

⁶Herbert I. Schiller, *Communication and Cultural Domination* (White Plains, N.Y.: M.E. Sharpe, 1976).

Teknologi, khususnya teknologi komunikasi, adalah produk akhir suatu proses seleksi panjang yang merefleksikan nilai-nilai dan struktur kekuasaan suatu masyarakat tertentu.

Peranan Perusahaan-perusahaan Multinasional

Penelitian "imperialisme kebudayaan" paling kuat menunjukkan betapa jauh perusahaan-perusahaan multinasional menembus media setempat yang akhirnya banyak mendiktekan isi pembuatan program, sebagaimana diuraikan oleh Armand Mattelart dalam bukunya *Multinational Corporations and the Control of Culture*.⁷ Menurut Mattelart, multinasional-multinasional membawa suatu strategi pemasaran yang dipersiapkan sebagai model bagi periklanan massal dan seringkali disertai agen periklanan multinasional seperti *McCann-Erikson*. Surat kabar-surat kabar setempat, radio dan televisi -- yang seringkali secara finansial sangat lemah -- segera mengetahui bahwa jumlah besar anggaran mereka datang dari multinasional-multinasional. Akhirnya, para ahli pemasaran dan agen-agen periklanan mendesakkan suatu format pembuatan program hiburan ringan, yang seringkali diimpor, yang sesuai dengan penjualan produk-produk mereka. Sekali media setempat dari segi ekonomis tergantung, maka hal itu akan membawa pengaruh yang besar terhadap kebudayaan dan politik setempat.

Tetapi penelitian ini sebagian besar lemah dalam menunjukkan bahwa isi media

impor itu mempunyai pengaruh besar dalam perkembangan kebudayaan suatu negara. Penelitian Beltran dan Cardona mengenai pengaruh Amerika Serikat dalam media Amerika Latin, memberikan hasil-hasil beberapa studi tentang pengaruh media yang nyata.⁸ Salah satu studi tersebut menunjukkan bahwa anak-anak Amerika Latin cenderung mengidentifikasi orang-orang Amerika Utara berkulit putih, kaya, yang pergi ke seantero dunia sambil menabur keadilan dan perdamaian sebagai para pahlawan; sedangkan orang-orang jahat adalah golongan berkulit berwarna, miskin, berlatar belakang Amerika Latin, dan pekerja.

Perbedaan Pendapat Mengenai Tesis Imperialisme Kebudayaan

Dalam *The Media are American*, Jeremy Tunstall mengakui dominasi Anglo-Amerika di dalam komunikasi-komunikasi internasional, tetapi membantah bahwa orang harus melangkah di luar fenomena ekspansi multinasional pasca-Perang Dunia II untuk menjelaskan dominasi ini.⁹ Dia memberikan bukti untuk menunjukkan bahwa politik dan sosial abad ke-19 memungkinkan para pengusaha media Amerika menggabungkan teknologi dan strategi pemasaran bagi suatu format media massa rakyat dalam surat kabar murah dan setelah itu dalam film, musik rekaman, radio, dan televisi. Format ini terbukti sangat menarik untuk kelas-kelas pekerja kota yang baru bukan hanya di

⁷Armand Mattelart, *Multinational Corporations and the Control of Culture: The Ideological Apparatuses of Imperialism* (Brighton, Sussex: Harvester Press, 1979).

⁸Luis Ramiro Beltran and Elizabeth Fox Cardona, *Comunicacion dominada: Estados Unidos en los medios de America Latina* (Mexico: Editorial Nueva Imagen, 1980).

⁹Jeremia Tunstall, *The Media are American: Anglo-American Media in the World* (New York: Columbia University Press, 1977).

Amerika Serikat, melainkan juga di negara yang dipengaruhi bahasa Inggris, dan bahkan di sebagian besar dunia. Apa yang dilupakan oleh Tesis imperialisme media, menurut Tunstall, adalah tanggapan pemirsa.

Tunstall merasa skeptis terhadap usaha melindungi "kebudayaan-kebudayaan asli setempat" di negara-negara berkembang.¹⁰ Seringkali identitas kebudayaan nasional kurang kuat dan terdapat keanekaragaman bahasa atau pembagian-pembagian suku dan daerah. Selain itu terdapat kecenderungan menjadikan kebudayaan yang lebih asli dan tradisional sebagai milik suatu elit yang memerintah, sedangkan banyak bentuk kebudayaan tradisional lainnya tidak cocok bagi siaran atau media film.

Tunstall mengemukakan bahwa kebanyakan negara tidak akan mengalami Amerikanisasi sepenuhnya, kecuali tiga tingkat media.¹¹ Di satu sisi akan ada media "internasional" yang terutama akan tetap bersifat Anglo-Amerika yang maju dan akan menarik khususnya untuk orang kota dan orang kaya. Di sisi yang lain akan ada suatu campuran nasional, seperti industri film Hongkong, Mesir atau Mexico yang mempersatukan unsur-unsur kebudayaan nasional ke dalam suatu format Anglo-Amerika.

Risiko-risiko Imperialisme

Tunstall dan lain-lainnya mengemukakan bahwa dengan menjadi eksportir media yang besar pasti dapat mendatangkan pengaruh-pengaruh yang merugikan terhadap ambisi-ambisi imperialisme. Keterbukaan terus-

menerus terhadap liputan berita Amerika Serikat atau Inggris yang merefleksikan perdebatan dalam negeri menyebabkan negara-negara ini mendapat kecaman internasional. Negara yang membanjiri dunia dengan hiburan yang murah dan ringan secara kultural tidak dipercaya, sedangkan negara-negara yang hanya mengeksport hasil-hasil artistik mereka yang bermutu akan memperoleh sambutan positif.

Rene Jean Ravault, Profesor komunikasi di Universitas Ottawa, membantah bahwa negara-negara seperti Amerika Serikat yang mempunyai masukan media sangat rendah dari negara-negara lain akan menderita *myopia* kebudayaan.¹² Karena etnosentrisme linguistik dan kultural mereka, mereka kurang dapat bersaing dalam bidang ekonomi dan politik internasional.

Menurut Salinas dan Paldan, dominasi kebudayaan asing yang kasar dapat menjadi suatu katalisator bagi gerakan pembebasan nasional yang kuat.¹³ Kalau kaum elit diidentifikasi sebagai instrumen dominasi asing dan modernisator sekular yang mengancam nilai-nilai agama, seni, atau kesusasteraan, maka revitalisasi kebudayaan-kebudayaan asli dapat menjadi tonggak kampanye bagi penolakan kehadiran asing maupun modernisasi kaum elit yang memerintah.

Semua ini menunjukkan bahwa pemuatan kekuasaan politik, ekonomi, dan komunikasi yang kuat seringkali melahirkan oposisi pergerakan-pergerakan sosial. Memang, suatu kerangka yang lebih dialektis

¹⁰Ibid.

¹¹Ibid.

¹²Rene Jean Ravault, some possible economic dysfunctions of the Anglo-American practice of international communications: a theoretical approach. *Unpublished Doctoral Dissertation*, University of Iowa, 1980.

¹³Opcit., p. 82.

bagi analisis komunikasi-komunikasi internasional dapat merupakan pendidikan terbaik, sebab memperingatkan para peneliti terhadap kekuatan-kekuatan sosial baru yang menampilkan pola-pola alternatif komunikasi.

Alternatif untuk Tatahan Informasi Sekarang

Dalam laporan Komisi Internasional mengenai Studi Masalah Komunikasi (Komisi McBride) dari UNESCO disebutkan bahwa penelitian sekarang terlalu memusatkan perhatian pada penciptaan komunikasi-komunikasi yang lebih efektif tanpa mempedulikan validitas sosialnya. Menurut McBride, "Penelitian ... harus ... menyelidiki potensi kekuatan-kekuatan baru dan arah-arahan baru. Terdapat suatu kesadaran yang berkembang bahwa model-model asing tidak selalu sesuai ... Jadi makin penting keharusan untuk menciptakan bentuk-bentuk komunikasi yang cocok dan berkembang dari dalam".¹⁴ Tahun-tahun terakhir ini telah menyaksikan banyak analisis persoalan. Fokus terpenting penelitian masa depan adalah efektivitas bentuk-bentuk *alternatif* dari lembaga-lembaga komunikasi.

Menuju Otonomi Nasional dalam Komunikasi

Cees Hamelink berpendapat bahwa proses mendasar dalam pembentukan TIIB adalah suatu politik "disasosiasi" ekonomi dan kebudayaan dari kekuatan-kekuatan dunia

yang besar.¹⁵ Dalam hal ini bukan autarki yang dimaksudkan, melainkan suatu bentuk pertukaran internasional yang memungkinkan negara berdaulat memilih bagian dari pengadaan internasional yang memajukan pembangunan saja. Hamelink membantah bahwa perspektif integrasionis dari banyak perdebatan TIIB sekarang ini secara fundamental dianggap salah. Faktor kesalahan dari pendekatan integrasionis tersebut antara lain penekanan tetap pada transfer dana, teknologi, dan pendidikan kepada negara-negara berkembang dengan suatu cara yang hanya dapat meningkatkan ketergantungan. Selain itu, penekanan pada *free flow* juga merupakan aspek pendekatan integrasionis yang membingungkan, sebab merupakan arus yang lebih seimbang di dalam sistem hirarkis yang ada dan di bawah penguasaan negara-negara maju.

Dalam perspektif "disasosiasi" ini prioritas masalah-masalah penelitian sangat berbeda dari penekanan yang dulu, antara lain mengenai:

1. Macam tujuan nasional yang baru, pola komunikasi dan lambang pengintegrasian nasional baru yang kemungkinan timbul di dalam proses pergerakan-pergerakan rakyat yang berusaha membebaskan negara dari kaum elit tradisional dan ketergantungan asing;
2. Bagaimana bentuk-bentuk umum "media" dan ungkapan artistik yang dihasilkan dalam pergerakan-pergerakan nasionalis dan memberikan dasar bagi lembaga-lembaga komunikasi baru. Bentuk-bentuk pengetahuan, pengalaman, kejadian-kejadian, dan pengertian-pengertian

¹⁴Sean MacBride et al., *Many Voices, One World Communication and Society Today and Tomorrow* (London: Kogan Page, 1980), 223.

¹⁵Cees J. Hamelink, *Derde Wereld en culturele emansipatie* (Amsterdam: Het Wereldvenster Baarn, 1978).

tentang pembangunan yang merupakan "informasi" penting dalam bangsa dan dalam pertukaran dengan negara berkembang lain. Sumber-sumber daya manusia bagaimanakah yang tersedia dalam bidang artistik maupun teknis dan manakah yang harus dipergunakan dengan sedikit mungkin pendidikan dari luar. Media apa yang cocok untuk kecakapan personil tersebut;

3. Macam pengawasan umum dan sosial media mana yang akan memberikan kebebasan dari kepentingan komersial dan kepentingan kaum elit tradisional maupun kebebasan dari campur tangan politik eksternal negara-negara maju. Hame-link kiranya akan memberikan penekanan kuat pada bentuk-bentuk pembuatan keputusan yang didesentralisasi dan/atau media yang lebih sederhana dan kurang profesional demi memungkinkan pengawasan lokal.¹⁶

Jaringan-jaringan Berita Dunia Ketiga

Tujuan utama TIIB adalah membentuk sistem pelayanan berita yang langsung diantara negara-negara berkembang pada tingkat regional atau internasional, mengingat negara Dunia Ketiga akan menjadi sumber dan pelanggan utama pelayanan berita; dan ini dapat dirancang khusus untuk kebutuhan informasi Dunia Ketiga daripada hanya melalui telegram bagi berita yang ditujukan pada surat kabar-surat kabar di negara maju. Juga, Dunia Ketiga akan mempunyai pengawasan berita yang keluar ke Dunia Pertama. Kini terdapat berbagai macam kantor berita

Dunia Ketiga, di mana yang paling terkenal adalah penampungan Berita Negara-negara Non-Blok yang bekerja melalui Kantor Berita *Tanjug* Yugoslavia.

Adalah sulit menemukan penelitian yang menilai apakah kantor berita Dunia Ketiga mencapai tujuan-tujuan umum yang dikemukakan dalam diskusi TIIB. *The Third World and Press Freedom* dari Philip Horton memuat laporan deskriptif tentang pengelompokan Kantor Berita Non-Blok, kantor berita regional di dunia Arab, *ACAN* dari Amerika Tengah, *Tanjug* Yugoslavia dan *Depthnew* Asia.

Diantara laporan tersebut, uraian tentang *ACAN* adalah yang paling lengkap, meskipun sebagian besar masih menyinggung sejarah, organisasi sekarang dan keadaan keuangan. Ada sedikit penilaian apakah berita berhubungan dengan tujuan kebebasan ekonomi dan politik di wilayah itu, atau bagaimana pergerakan-pergerakan ke arah perubahan sosial dilaporkan secara intern dan ekstern. Orang akan bertanya kelompok sosial apakah yang menjadi sumber berita dan siapakah yang menjadi penerima berita. Siapakah yang menjadi penjaga gawang dalam posisi kunci pendistribusian berita?

Tidak ada jaminan semudah itu sebab *ACAN* atau suatu kantor berita regional lain dimiliki Dunia Ketiga, dan sebenarnya berbeda dari kantor berita internasional besar dalam menangani informasi. TIIB telah dimengerti sebagai suatu gerakan karena ketergantungan pada sistem informasi yang tradisional. Dalam menganalisis kantor berita -- atau suatu aspek TIIB yang lain -- adalah penting mengembangkan kriteria yang jelas untuk menilai cara mencapai tujuan kebebasan TIIB.

¹⁶Ibid.

Jurnalisme Pembangunan

Para pengusul TIIB membantah bahwa konsep peranan jurnalisme dan gaya pelaporan harus berbeda di negara-negara Dunia Ketiga dikarenakan tingkat pembangunan yang berbeda (atau bahkan jalan pembangunan yang sangat berbeda) dan konteks sosial-kebudayaan non-Barat yang seringkali sangat berbeda. Dalam hal ini teori-teori Anglo-Amerika tentang pers yang mengasumsikan tradisi tertentu demokrasi parlementer kemungkinan tidak dapat dibenarkan.

Persoalannya adalah mencapai kesepakatan mengenai pengertian "pembangunan" dan "jurnalisme pembangunan". N. Aggarwalla di dalam pembahasannya, "Berita dengan Perspektif Dunia Ketiga: Suatu Saran Praktis", membantah bahwa harus ada lebih banyak informasi umum dan mendalam tentang usaha-usaha pembangunan yang disajikan dan dinilai menurut cita-cita nasional dan tujuan-tujuan sosial negara Dunia Ketiga. Terlalu sering surat kabar-surat kabar Dunia Ketiga dan media lainnya mencoba meniru gaya tabloid sensasional Anglo-Amerika atau penekanan libertarian pada media sebagai ungkapan pendapat editor. Jurnalisme pembangunan tidak berarti sebagai berita dan selebaran informasi yang diawasi pemerintah, seperti beberapa koresponden dan para komentator Barat telah menafsirkannya, tetapi merupakan suatu usaha untuk mengarahkan komunikasi terhadap tujuan-tujuan ekonomi nasional dan sosial.

Definisi konkret komunikasi berorientasikan pembangunan, atau lebih baik, berorientasikan perubahan sosial pertama mulai datang dari para peneliti komunikasi Dunia Ketiga. Luis Ramiro Beltran mengusulkan

suatu model komunikasi mendasar yang memberikan jawaban terhadap persoalan ketergantungan internasional dan penguasaan elit dalam negeri atas komunikasi.¹⁷ Berpedoman pada filsuf Paulo Freire dan teoretisi serta politisi Amerika Latin lainnya yang bekerja dalam komunikasi, Beltran mengusulkan suatu model komunikasi yang menekankan akses pada media, dialog, dan partisipasi, yang memungkinkan rakyat mempunyai kesempatan menentukan politik, perencanaan dan tindakan. Penelitian lebih lanjut, sebagai tindak lanjut usul-usul seperti dari Beltran itu, akan melangkah jauh menggantikan teori-teori Anglo-Amerika tradisional tentang pers yang didasarkan pada falsafah libertarian dengan konsep hubungan komunikasi dan perubahan sosial yang lebih cocok dalam konteks negara-negara baru.

Komunikasi Partisipatif

Terdapat suatu keyakinan yang berkembang diantara para peneliti komunikasi di Dunia Ketiga, khususnya di Amerika Latin, bahwa dominasi sistem komunikasi oleh negara industri maju dan kaum elit tradisional di negara berkembang adalah akibat langsung dari suatu penekanan pada komunikasi sebagai institusi komunikasi massa. Media massa di negara-negara dengan tingkat desentralisasi pemerintah setempat yang tinggi dapat dilengkapi dengan surat kabar lokal, pemancar radio lokal, penggunaan telepon-telepon yang mudah, dan sebagainya. Banyak negara berkembang tidak mempunyai prasarana organisasi perantara ini. Mereka dibiarkan pasif menerima media massa se-

¹⁷Luis Ramiro Beltran, "A Farewell to Aristotle: 'Horizontal' Communication" dalam *Communication* 5, no. 1 (April, 1980), 5-41.

bagai satu-satunya bentuk komunikasi. Ini menghalangi mayoritas besar penduduk untuk mengembangkan partisipasi dalam pembuatan keputusan lokal, regional, atau nasional.

Prioritas tinggi penelitian adalah pengembangan alternatif partisipatif untuk menggantikan bentuk komunikasi sekarang "yang ditandai penguasaan monopoli dalam bentuk apa pun".¹⁸ Ciri inheren dari bentuk seperti itu -- vertikalisme dan otoriterianisme -- harus dihapus. Dihadapkan dengan ciri itu, TIIB harus mengandung kebalikannya: demokratisasi, akses publik yang murni, dan partisipasi sosial.

Akhir-akhir ini program komunikasi partisipatif cenderung meningkat. Divisi komunikasi dari *ILET* di Mexico, misalnya, mempunyai program penelitian tentang model-model komunikasi dengan partisipasi sosial aktif.¹⁹ Seminar-seminar internasional tentang komunikasi partisipatif telah disponsori oleh CIESPAL (1978) di Aquador dan Beograd (1977) di bawah sponsor UNESCO.

Pengalaman-pengalaman ini menekankan pemberian sarana berkomunikasi kepada kelompok marginal dan tak berdaya agar dapat berperan aktif dalam pembuatan keputusan regional atau pun nasional. Seringkali penekanan mengarah pada format komunikasi kelompok media kecil, yang meliputi audio visual, unit video-tape mobil keliling atau gabungan media massa dengan

kelompok teknik -- atau "media perantara" -- radio pelayanan umum setempat dengan pembuatan program yang dilakukan secara lokal dan surat kabar komunitas.

Menurut O'Sullivan dan Kaplun, beberapa program dengan ciri-ciri partisipatif berlangsung terus-menerus setelah "pemberian dana proyek" ditunda.²⁰ Seperti mereka kemukakan, hampir tidak mungkin dapat mengusulkan partisipasi dalam proyek dengan sponsor lembaga yang diprakarsai oleh badan-badan dari luar. Komunikasi partisipatif terjadi kalau ada usaha organisasional spontan oleh kelompok-kelompok tingkat bawah, yang biasanya untuk membe-la kepentingan tertentu. Ini menunjukkan bahwa penelitian tentang komunikasi partisipatif harus melihat organisasi-organisasi tani atau buruh tingkat bawah sebagai model yang paling baik.

Kata Terakhir

TIIB adalah salah satu aspek dari gerakan kemerdekaan nasional yang telah membentuk negara-negara baru di Afrika, Asia dan pemerintah-pemerintah dukungan rakyat di Amerika Latin. Gerakan Non-Blok yang telah begitu penting dalam menetapkan masalah-masalah mendasar TIIB, juga merupakan perluasan gerakan kemerdekaan pada tingkat hubungan politik internasional.

TIIB tidak akan dicapai di dalam ruangan-ruangan perencanaan pemerintah (mereka dapat mengajukan rencana-rencana, meskipun hasil-hasilnya belum pasti), melainkan lebih oleh perbuatan para wartawan dan para penyiar yang merupakan bagian dari gerakan kemerdekaan nasional.

¹⁸Cess Hamelink, ed., *Communications Research in Third World Realities: Report of a Policy Workshop Held at the Institute of Social Studies* (The Hague: ISS, 1980), 32.

¹⁹Jeremiah O'Sullivan Ryan and Mario Kaplun, *Communication Methods to Promote Grass Root Participation for an Endogenous Development Process*. Preliminary report to be presented to UNESCO, 1979.

²⁰Ibid.

Salah satu keputusan penting dari loka-karya politik para peneliti Dunia Ketiga di Den Haag bulan Februari 1980 ialah bahwa peneliti yang ingin terlibat dalam cara tertentu dengan TIIB tidak dapat dengan mudah menjadi seorang peninjau yang berdiri di luar atau membuat analisis setelah tindakan terjadi. Penelitian harus bersifat partisipatif dalam arti bahwa baik para pelaku dan para peneliti berinteraksi dalam menciptakan pandangan baru tentang realitas dan lembaga sosial baru. Jadi peneliti adalah juga seorang pelaku yang terlibat dalam gerakan kemerdekaan yang menghasilkan TIIB.²¹

Perspektif Penelitian Komunikasi

Secara umum dapat dikatakan bahwa fase dalam perdebatan TIIB sedang berakhir dan suatu fase baru sedang mulai. Fase baru akan kembali membicarakan politik komunikasi nasional dan pencarian alternatif menggantikan vertikalisme dan otoriterianisme dalam lembaga-lembaga komunikasi.

Banyak penelitian mengenai TIIB yang terfokus pada pembuktian bahwa terdapat dominasi Anglo-Amerika yang kuat dalam komunikasi internasional. Disamping itu, juga banyak penelitian yang telah mencoba menunjukkan bahwa jumlah besar arus berita dan hiburan asing dapat mempengaruhi perkembangan kebudayaan negara-negara berkembang. Tentang hal terakhir ini belum ada bukti yang jelas mengenai intensitas dan macam pengaruh kebudayaan. Apa yang nyata ialah bahwa organisasi kelembagaan media yang telah masuk dari negara-negara Atlantik Utara tidak cocok dengan kebu-

tuhan komunikasi negara-negara berkembang.

Penekanan dalam alokasi sumber-sumber yang langka bagi penelitian komunikasi, kini tampaknya beralih dari analisis persoalan ke pencarian solusi dan alternatif dalam lembaga-lembaga komunikasi.

Dari Mana Memulai Pencarian

Usaha untuk menemukan alternatif dapat dilakukan melalui studi deskriptif tentang usaha-usaha dalam siaran yang sekarang atau dengan menilai proyek-proyek yang kurang berhasil, sebab titik tolaknya adalah lembaga siaran yang dalam kebanyakan hal merupakan transplantasi Anglo-Amerika. Ini hanya sekadar contoh dari pengertian keliru yang membantah bahwa kita harus memperkenalkan media untuk menciptakan komunikasi. Suatu pendekatan yang lebih baik ialah menerima bahwa pola-pola komunikasi yang sudah ada dalam struktur sosial-kebudayaan dan bahwa media yang cocok -- entah itu siaran atau sesuatu yang lain -- harus dibiarkan muncul dari dan memperluas saluran-saluran komunikasi yang ada dan bentuk-bentuk ungkapan kebudayaan. Titik tolak studi tentang alternatif harus berupa konteks sosial kebudayaan yang lebih luas dan pola komunikasi yang relatif informal.

Misalnya, pergerakan pembebasan nasional di banyak negara baru berawal suatu pola komunikasi dan bahasa baru lain yang bertentangan dengan sistem komunikasi kolonial yang dominan atau yang didominasi asing. Di negara-negara seperti Tanzania telah ada politik pembangunan jaringan komunikasi nasional di sekitar organisasi alternatif ini dan pembatasan pemasukan in-

²¹Hemelink, *Communication Research*.

stitusi media asing. Para pemimpin politik dalam pergerakan ini biasanya sadar akan hal ini, tetapi suatu studi yang lebih teliti dapat membantu menunjukkan hubungan antara pola-pola komunikasi yang informal, menonjol, dan lembaga-lembaga media yang sama.

Penyelarasan Lembaga Komunikasi yang Berbeda-beda

Pengembangan suatu TIIB disertai pola-pola yang tidak sama dengan lembaga-lembaga media yang cocok dengan konteks keragaman politik dan sosial kebudayaan menjadi suatu persoalan koordinasi antarkebudayaan. Kita sudah melihat persoalan komunikasi antarkebudayaan ini dalam perde-

batan tentang asas arus bebas informasi. Para pembela asas arus bebas telah memikirkan bagaimana hak ini telah dimenangkan di masa lalu dalam menghadapi sensor kerajaan, penyelidikan agama, pajak-pajak atas surat kabar-surat kabar, dan pengawasan totaliter lainnya atas kebebasan komunikasi.

Mereka yang membela kedaulatan nasional dan otonomi yang lebih besar dari kontrol pemerintah memikirkan bagaimana negara-negara berkembang yang lebih kecil dapat menghadapi pengaruh perusahaan-perusahaan multinasional yang kuat dan kaum elit tradisional yang mengakar. Salah satunya lembaga yang mempunyai kekuasaan ini adalah pemerintah. Dalam kedua hal ini yang menjadi keprihatinan adalah bagaimana melindungi kebebasan menyatakan pendapat bagi jumlah terbesar, terutama kelompok-kelompok minoritas.

Strategi Indonesia dalam Menghadapi Prospek Penurunan Aliran Arus Dana Internasional ke Negara-negara yang Sedang Membangun dalam Dasawarsa 1990

Anwar Nasution

Pengantar

ADA dua tujuan pembahasan dalam makalah ini. Tujuan pertama adalah untuk memantau kecenderungan pengaliran arus dana internasional yang diperlukan bagi pembangunan negara-negara yang sedang membangun (NSM) selama dasawarsa 1990-an. Pemantauan ke depan itu dilakukan atas dasar kecenderungan yang sudah terjadi selama dasawarsa 1980-an. Tujuan kedua adalah membahas strategi yang diperlukan untuk mengupayakan pemasukan modal asing bagi pembangunan nasional Indonesia tanpa meningkatkan beban pembayaran hutang luar negeri.

Untuk selanjutnya, makalah ini dibagi dalam enam bagian. Bagian kedua, membahas kecenderungan umum arus lalu lintas modal ke NSM selama dasawarsa 1980 dan 1990. Bagian ketiga membahas kecenderungan bantuan dan pinjaman dari sumber resmi. Bagian keempat meninjau kecenderungan pinjaman dari sektor swasta. Bagian

kelima membahas realisasi dan prospek arus lalu lintas modal ke Indonesia selama dua dasawarsa itu. Bagian ini sekaligus membahas strategi yang diperlukan untuk menarik pemasukan modal asing ke Indonesia dalam dasawarsa 1990, tanpa harus meningkatkan beban pembayaran hutang luar negeri. Bagian keenam membahas kecenderungan pinjaman luar negeri dunia usaha sejak tahun 1989. Kesimpulan dimuat dalam bagian terakhir.

Karakteristik Umum Arus Dana Internasional ke NSM dalam Dasawarsa 1980-an dan Prospeknya untuk Dasawarsa 1990-an

Gejala umum penurunan jumlah arus dana internasional ke NSM sudah mulai dirasakan sejak dasawarsa 1980-an. Selain dari jumlahnya yang semakin menurun, strukturnya pun mengalami perubahan yang sangat mendasar. Kesulitan pembayaran hutang luar negeri NSM, yang dimulai dengan kasus Mexico dalam bulan Agustus 1982, te-

lah menurunkan arus modal swasta secara drastis. Penurunan arus modal swasta tersebut tidak dapat diimbangi oleh peningkatan arus bantuan dan pinjaman dari sumber resmi.

Dibandingkan dengan keadaan pada tahun sebelumnya, jumlah pemasukan arus dana agregat ke NSM meningkat sebesar 12% menjadi US\$71 milyar selama tahun 1990. Namun demikian, jumlah tersebut berada di bawah jumlah sebesar US\$83 milyar pada tahun 1980 (Tabel 1). Neto transfer arus dana internasional ke NSM adalah negatif selama periode 1984-1989. Artinya, jumlah modal yang masuk ke negara-negara itu lebih kecil daripada yang keluar. Modal yang keluar itu dapat berupa cicilan pokok hutang dan bunganya maupun pelarian modal nasional ke luar negeri. Jumlah kredit baru yang diterima oleh NSM dari IMF, dalam periode 1985-1989, juga lebih besar daripada jumlah cicilan pokok hutang dan bunga yang mereka bayarkan ke lembaga keuangan multilateral itu.

Sejak tahun 1987 sumber (dan komposisi) pemasukan modal ke NSM adalah: bantuan (28%); pinjaman dari sumber resmi setelah dikurangi dengan amortisasi (39%); penanaman modal swasta (31%); dan pinjaman komersil (2%). Pola pemasukan modal seperti ini adalah kurang lebih sama dengan struktur pada dasawarsa 1960-an, sebelum kenaikan harga minyak bumi tahun 1973.

Dalam dasawarsa 1990-an, jumlah pengaliran arus dana internasional akan terus menunjukkan tendensi penurunan ke NSM. Memasuki dasawarsa 1990-an, pasar keuangan internasional menunjukkan gejala *overcrowding* sedangkan lembaganya mengi-

dap penyakit *credit crunch*. Penyakit *credit crunch* mungkin dapat diobati dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama. Penyelesaian masalah *overcrowding* memerlukan waktu yang lebih panjang. *Overcrowding* dan *credit crunch* memberikan pertanda akan semakin mahal nya tingkat suku bunga pinjaman di pasar internasional dan semakin sulitnya untuk memperoleh pinjaman di pasar itu.

Pada saat ini, belum terlihat adanya pertanda bahwa tabungan internasional akan dapat meningkat secepat kenaikan permintaan akan dana internasional. Tambahan permintaan itu, antara lain, bersumber dari adanya permintaan dana oleh negara-negara komunis untuk membelanjai restrukturalisasi sistem kehidupan sosial mereka. Ini menambah permintaan akan dana untuk menutup defisit anggaran serta defisit neraca pembayaran luar negeri NSM serta negara-negara maju.

Dari sisi penawaran, tabungan nasional Jepang dan Jerman Barat menjadi semakin menurun sebagaimana tercermin dari penurunan surplus neraca pembayaran luar negeri mereka. Kedua negara ini merupakan pemasok terbesar bagi tabungan dunia. Rekonstruksi prasarana dan sarana sosial-ekonomi bekas Jerman Timur memerlukan biaya yang sangat besar. Demikian pula dengan ekspansi prasarana dan sarana sosial-ekonomi dalam rangka peningkatan kualitas hidup dan internasionalisasi Jepang.

Sementara itu, penurunan harga minyak bumi sejak tahun 1981 telah menurunkan surplus neraca pembayaran luar negeri negara-negara penghasil minyak. Bahkan, Saudi Arabia dan Kuwait, yang tadinya memiliki surplus terbesar di lingkungan negara-negara OPEC, kini sudah mulai menggunakan

Tabel 1

ARUS KEUANGAN (JANGKA PANJANG)
KE NEGARA-NEGARA BERPENDAPATAN RENDAH DAN MENENGAH
(US\$ Milyar)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 ^p
Arus Sumber Netto Agregat (Jangka Panjang)	82,8	99,9	88,4	68,2	61,9	56,6	51,2	46,1	60,9	63,3	71,0
Pembiayaan Pembangunan Pemerintah	32,6	33,7	33,8	31,6	34,0	31,8	33,6	32,2	36,3	36,6	46,9
Hibah Pemerintah	12,5	11,4	10,4	9,9	11,4	13,2	14,0	14,9	18,0	18,6	19,5
Pinjaman Pemerintah (Netto)	20,1	22,3	23,4	21,7	22,6	18,6	19,6	17,3	18,3	18,0	27,4
Bilateral	12,2	12,9	11,9	10,6	10,3	6,4	6,3	4,9	6,8	6,1	10,4
Multilateral	7,8	9,4	11,5	11,0	12,4	12,2	13,3	12,4	11,5	11,9	16,9
Pinjaman-pinjaman Swasta (Netto)	41,1	53,3	43,5	28,2	19,6	14,2	8,1	0,7	5,5	4,3	-
Bank-bank Komersial	30,8	44,0	30,9	19,8	14,6	4,7	2,4	-1,1	0,7	3,0	-
Surat-surat Berharga	1,1	1,3	4,8	1,0	0,3	5,0	1,3	0,2	2,2	0,3	-
Lain-lain	9,2	8,0	7,8	7,4	4,7	4,5	4,4	1,6	2,6	1,0	-
Penanaman Modal Asing (PMA)	9,1	12,9	11,1	8,5	8,3	10,5	9,5	13,2	19,1	22,4 ^e	21,8
Transfer Netto Agregat (Jangka Panjang)	37,0	45,7	27,4	10,5	-0,9	-7,4	-10,0	-16,8	-9,5	-1,0	9,3
Item Memorandum:											
Bantuan Swasta	2,3	2,0	2,3	2,3	2,6	2,9	3,3	3,5	4,2	4,2	4,3
Penggunaan Kredit IMF	3,9	6,9	6,6	11,1	4,4	-0,2	-2,5	-5,8	-5,5	-2,3	2,1

e = estimasi

p = proyeksi

Catatan dan Sumber: Jumlah negara yang diliput: 110 negara berpendapatan rendah dan menengah, seperti disebutkan dalam *World Debt Tables, 1990-91*. Pinjaman: DRS: tidak termasuk arus jangka pendek. PMA: IMF, angka neraca pembayaran, termasuk keuntungan yang diinvestasikan kembali. Hibah pemerintah dan swasta: OECD. Transfer netto agregat sama dengan arus sumber netto agregat dikurangi pembayaran bunga (berdasarkan DRS) dan keuntungan yang dikirim dan diinvestasi kembali (IMF).

cadangan luar negerinya untuk menutup defisit anggaran belanja negara dan cadangan iuar negeri. Setelah Perang Teluk, kedua negara itu mulai meminjam di pasar internasional untuk membelanjai pembangunan kembali kerusakan akibat peperangan. Irak, yang kaya akan sumber minyak, menjadi jatuh miskin karena Presiden Saddam Husein menggunakan sebagian besar hasil ekspor minyak negaranya untuk membangun kekuatan militer guna membunuh rakyatnya sendiri serta memerangi negara-negara tetangganya.

Mengikuti klasifikasi Bank Dunia, IMF dan OECD, makalah ini membedakan pemasukan modal asing ke NSM dalam: bantuan dan pinjaman dari sumber resmi serta modal swasta. Selanjutnya, bantuan dan pinjaman dari sumber resmi atau ODF (*official development finance*) atas: (a) bantuan; dan (b) pinjaman lunak (*concessional loans*), baik berupa pinjaman bilateral maupun dari lembaga multilateral; serta (c) pinjaman setengah lunak, apakah dari sumber bilateral, multilateral ataupun dari bank exim. Bantuan dan pinjaman lunak yang termasuk dalam klasifikasi (a) dan (b) di atas disebut sebagai bantuan pembiayaan pembangunan atau ODA (*official development assistance*). Tingkat suku bunga ODA berkisar antara 2-3% setahun dengan masa pelunasan antara 25-30 tahun. Tingkat suku bunga kredit dari Exim Banks berada di bawah *long-term prime rate* di negara kreditur dengan masa pelunasan berkisar antara 10-20 tahun.

Data mengenai aliran modal internasional ke NSM diterbitkan oleh Bank Dunia, IMF dan OECD. Karena adanya perbedaan dalam sumber maupun dalam cakupannya, kedua publikasi itu memberikan informasi yang sangat berlainan. Sumber data publikasi Bank

Dunia dan IMF berasal dari statistik neraca pembayaran negara-negara penerima bantuan dan kredit. Sebaliknya, sumber data publikasi OECD berasal dari negara-negara donor. Publikasi OECD menyajikan jenis dan sumber arus dana yang jauh lebih terperinci daripada publikasi Bank Dunia dan IMF. Makalah ini akan menggunakan data dari laporan ketiga lembaga itu sesuai dengan keperluannya.

Bantuan dan Pinjaman dari Sumber Resmi

ODA diberikan oleh lembaga resmi dari negara-negara donor anggota DAC (*Development Assistance Committee*) yang tergabung dalam OECD (klub 24 negara-negara industri maju) ataupun dari 9 negara anggota OPEC dan Qatar. Nilai riil ODA relatif stagnan selama dasawarsa 1980-an dan, sebagai persentase terhadap PDB negara-negara donor menurun dari 0,36% (1980) menjadi 0,33% (1989). Padahal, rekomendasi *Pearson Commission* (1969), yang disetujui oleh DAC, menyarankan agar mulai tahun 1975 negara-negara maju dapat meningkatkan jumlah bantuannya ke NSM minimum sebesar 1% dari pendapatan nasionalnya masing-masing. Bantuan dan pinjaman lunak dari negara-negara non-ODA, baik dari penghasil minyak bumi dan negara-negara komunis, menurun secara drastis selama dasawarsa 1980-an. Bantuan luar negeri negara-negara penghasil minyak di Timur Tengah terutama diberikan kepada sesama negara Arab yang berbatasan langsung dengan Israel (*frontline states*).

Peningkatan jumlah bantuan dan pinjaman dari sumber resmi ke NSM, yang mencolok selama akhir dasawarsa 1980-an, adalah

terutama diberikan sebagai insentif kepada dua kelompok NSM untuk melakukan program penyesuaian (*adjustment program*). Negara-negara ini tengah menghadapi masalah transfer karena adanya tekanan pembayaran hutang luar negeri yang semakin berat. Karena hutang adalah dalam bentuk valuta asing, untuk mencicil hutang, negara-negara itu harus dapat meningkatkan ekspor atau menurunkan impor. Untuk dapat melunasi hutang negara, surplus APBN harus dapat diciptakan dengan meningkatkan penerimaan pajak. Berbagai alternatif seperti itu sangat sulit dilakukan dalam jangka pendek, tanpa memberatkan penderitaan rakyat.

Kelompok pertama di antara NSM yang mengalami kesulitan eksternal memilih untuk secara sukarela melakukan program penyesuaian. Walaupun dirasakan berat, kelompok NSM ini tetap melunasi pembayaran hutang luar negeri mereka sesuai dengan jadwal. Sebaliknya, negara kreditor memberikan insentif akan kesungguhan mereka, walaupun secara formal tidak meminta penjadwalan ataupun keringanan pembayaran hutang. Insentif itu adalah berupa pinjaman baru dengan syarat lunak untuk lebih meringankan beban hutang luar negeri mereka. Pinjaman lunak tersebut, antara lain, adalah *policy based lending* bersyarat lunak dan dapat digunakan untuk menutup defisit neraca pembayaran luar negeri serta defisit APBN. Karena melakukannya secara sukarela, program penyesuaian di negara-negara ini tidak perlu diawasi dengan ketat oleh IMF dan Bank Dunia. Kelompok negara ini adalah, misalnya: Turki, Aljazair, Indonesia, Malaysia, India dan Pakistan.

Kelompok kedua dari NSM yang menikmati peningkatan arus pemasukan dana internasional adalah 15 negara-negara yang tengah mengalami kesulitan pembayaran

kembali hutang luar negerinya atau SIMICs (*Severely Indebted Middle-Income Countries*). Untuk mengatasi kesulitan eksternal perekonomian mereka, SIMICs meminta penjadwalan kembali dan sekaligus pengurangan beban hutang luar negeri. Pada umumnya, ke-15 negara itu (Argentina, Bolivia, Brazilia, Chili, Colombia, Ekuador, Pantai Gading, Mexico, Maroko, Nigeria, Peru, Filipina, Uruguay, Venezuela dan Yugoslavia) adalah berada di Latin Amerika dan Afrika. Filipina merupakan satu-satunya SIMIC di Asia. Kesulitan pembayaran hutang luar negeri SIMICs, mulai muncul ke permukaan setelah Mexico, pada bulan Agustus 1982, resmi mengumumkan bahwa negara itu tidak mampu untuk melunasi kewajiban pembayaran hutang luar negerinya.

Masalah hutang SIMICs menjadi masalah internasional bukan saja karena jumlahnya yang sangat besar, akan tetapi sebagian besar dari hutang itu merupakan pinjaman komersil jangka pendek dari lembaga-lembaga keuangan dunia. Oleh karena itu, jika tidak ditangani secara hati-hati, penundaan pembayaran hutang luar negeri oleh SIMICs akan menyebabkan krisis likuiditas dan solvabilitas lembaga keuangan internasional. Jika tidak ditangani dengan hati-hati, kesulitan lembaga keuangan internasional tersebut akan mengacaukan sistem keuangan dunia.

Untuk mengatasi krisis hutang luar negeri SIMICs, dalam pertemuan tahunan IMF-IBRD di Seoul pada bulan September 1985, Menteri Keuangan James Baker dari Amerika Serikat mengajukan rencananya yang kemudian disebut dengan *Baker Plan*. Setelah berjalan selama tiga tahun, ternyata bahwa *Baker Plan* belum cukup untuk memecahkan masalah. Berbeda dengan harapan semula, sektor swasta tetap enggan memberikan

kredit baru dan ekonomi negara-negara SIMICs tetap stagnan. Tingkat laju pertumbuhan ekonomi SIMICs merosot menjadi 1,9% (1986) dan 0,1% (1987), sedangkan tingkat laju inflasi meningkat menjadi 71% dan 116% dalam kedua tahun itu. Stagnasi ekonomi seperti ini telah menurunkan pendapatan per kapita dan tingkat kemakmuran ekonomi rakyat SIMICs.

Untuk mempercepat penyelesaian masalah, Mr. Brady yang menggantikan Mr. Baker sebagai Menteri Keuangan Amerika Serikat, mengusulkan inisiatif baru pada tanggal 10 Maret 1989. Inisiatif baru itu, yang dikenal sebagai *Brady Plan*, menambah menu pilihan bantuan keuangan yang tersedia dalam *Baker Plan*. Seperti halnya dengan *Baker Plan*, *Brady Plan* berusaha menyeimbangkan kepentingan antara negara peminjam dengan semua kreditur luar negerinya. Kreditur tersebut terdiri dari: negara kreditur, lembaga-lembaga keuangan multilateral, bank-bank komersil maupun pemasok asing.

Tambahan "menu" dalam *Brady Plan* dimaksudkan untuk meringankan beban hutang luar negeri SIMICs dengan mengalihkan sebagian dari risiko kredit sektor swasta pada Pemerintah negara donor maupun pada lembaga-lembaga keuangan multilateral. Pengalihan risiko kredit macet seperti itu dilakukan dengan mengubah aturan ukuran tingkat kesehatan perbankan di negara pemberi pinjaman dan memberikan jaminan bagi modal swasta yang masuk ke NSM. Jaminan tersebut diberikan oleh Pemerintah negara kreditur maupun oleh lembaga-lembaga keuangan multilateral.

Seperti halnya dengan program sebelumnya, *Brady Plan* mengaitkan pemberian tambahan bantuan keuangan serta keringanan hutang dengan kesediaan SIMICs untuk secara formal menjadwalkan hutang sesuai de-

ngan ketentuan Paris Club dan menandatangani *standby agreement* dengan IMF. Dengan perjanjian seperti itu, negara yang bersangkutan wajib untuk melakukan program penyesuaian sesuai dengan petunjuk dan pengawasan ketat dari IMF dan Bank Dunia. Tambahan bantuan keuangan dan keringanan beban hutang itu bersumber dari tambahan pinjaman komersil sektor swasta, kredit dari negara-negara donor maupun dari lembaga-lembaga keuangan internasional, penjadwalan hutang, penjualan obligasi baru, pinjaman proyek, dan *debt-equity swaps*.

Modal Swasta

Modal swasta yang mengalir ke NSM terdiri dari pinjaman, penanaman modal tidak langsung, serta penanaman modal langsung. Penanaman modal tidak langsung dilakukan dengan membeli surat-surat berharga yang dikeluarkan (oleh Pemerintah dan dunia usaha) di negara debitur (*foreign portfolio investment*). Sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 1, sebagian besar dari penanaman modal swasta di NSM adalah terdiri dari kredit komersil dan pinjaman jangka pendek lainnya, seperti kredit perdagangan. NSM belum mampu untuk memobilisir dana jangka panjang dalam jumlah yang besar di pasar keuangan internasional.

Kredit Komersil

Pinjaman dari bank-bank komersil pada NSM, yang meningkat secara drastis selama dasawarsa 1970-an, adalah merupakan bagian dari daur ulang (*recycling*) surplus neraca pembayaran luar negeri negara-negara penghasil minyak (*petrodollars*). Pada

umumnya, surplus neraca pembayaran luar negeri negara-negara itu ditempatkan dalam bentuk deposito jangka pendek pada perbankan internasional, khususnya pada bank-bank Amerika Serikat dan Eropa Barat.

Tambahan likuiditas *petrodollars* dipinjamkan oleh bank-bank internasional sebagai kredit jangka pendek pada NSM dengan tingkat suku bunga mengambang. Walaupun mengandung syarat-syarat yang lebih berat dari pinjaman dari sumber resmi, pada waktu itu, cukup menarik untuk meminjam dari pasar keuangan internasional. Selama dasawarsa 1960 dan 1970-an, tingkat suku bunga riil adalah negatif atau sangat rendah karena tingkat suku bunga nominal seringkali lebih rendah daripada tingkat laju inflasi dunia. Sementara itu, pengawasan arah penggunaan kredit dari sektor swasta tidak seketat pengawasan penggunaan kredit dari sumber resmi.

Peningkatan pinjaman komersil NSM selama dasawarsa 1970-an telah mengubah struktur hutang luar negeri mereka. Dalam dasawarsa 1960-an, hanya 10% dari dana internasional yang mengalir ke NSM yang berasal dari pinjaman komersil sektor perbankan. Pada akhir dasawarsa 1970-an, bank komersil membelanjai 70% dari hutang jangka pendek dan jangka menengah negara-negara Amerika Latin dan 50% dari hutang luar negeri NSM.

Situasi ekonomi dunia berubah secara drastis sejak tahun 1979. Sebagai akibat dari upaya untuk menurunkan tingkat laju inflasi di Amerika Serikat, tingkat suku bunga pinjaman jangka pendek dalam US dollar meningkat menjadi di atas 20% setahun. Peningkatan tingkat suku bunga nominal yang diikuti oleh penurunan tingkat laju inflasi telah meningkatkan beban riil bunga pinjaman komersil. Menurut perkiraan, setiap 1%

kenaikan tingkat suku bunga pinjaman dalam US dollar meningkatkan beban hutang komersil NSM, pada waktu itu, sebesar US\$4 milyar. Penurunan harga komoditi primer (termasuk minyak bumi) dan peningkatan tembok proteksi di negara-negara maju, setelah adanya "mini resesi" tahun 1980-1982, mengurangi penghasilan ekspor NSM. Sementara itu, *currency realignments*, dalam periode 1984-1986, meningkatkan beban hutang NSM yang dinyatakan dalam mata uang yang mengalami apresiasi.

Pada gilirannya, penurunan penerimaan ekspor NSM mengurangi kemampuan mereka untuk melunasi pembayaran hutang luar negeri. Keadaan menjadi semakin parah karena pinjaman komersil digunakan untuk membangun proyek-proyek yang kurang menghasilkan (*non-performed*). Pada umumnya, proyek-proyek tersebut merupakan proyek raksasa yang padat modal, padat devisa dan berorientasi pada pemenuhan pasar dalam negeri. Proyek-proyek raksasa itu dimiliki oleh badan usaha milik negara yang kurang efisien.

Penurunan kualitas kredit (peningkatan risiko kredit macet) menimbulkan masalah likuiditas bagi bank-bank pemberi kredit. Kredit komersil perbankan pada NSM diberikan secara sindikasi yang meliputi ratusan bank. Risiko kredit mereka tanggung sendiri dan dibagi antar sesama bank menurut porsi keikutsertaannya dalam penyediaan dana kredit sindikasi. Selain karena masalah hutang luar negeri NSM, risiko kredit macet perbankan di negara maju, selama dasawarsa 1980-an, juga meningkat karena adanya kemacetan kredit untuk membelanjai *leverage buy out*, kredit konsumsi, dan kredit konstruksi serta perumahan.

Keadaan semakin parah karena di tengah

penurunan kualitas kredit, nilai aktiva perbankan juga mengalami penurunan. Penurunan aktiva perbankan di negara-negara maju, antara lain, karena penurunan indeks harga saham. Sementara itu, bank-bank di negara-negara maju wajib memenuhi ketentuan BIS mengenai *capital adequacy ratio* yang mulai berlaku pada tahun 1992. Ketentuan BIS itu mewajibkan perbankan untuk menambah modal sejalan dengan peningkatan risiko aktivitya. Penurunan harga minyak bumi mengurangi dana deposito perbankan internasional dari negara-negara penghasil minyak.

Penurunan nilai aktiva dan peningkatan risiko kredit macet menyebabkan *credit crunch*. *Credit Crunch* berarti bahwa perbankan menjadi semakin berhati-hati dalam memberikan kredit. Ini tercermin pada penurunan drastis neto pemasukan modal swasta ke NSM pada dasawarsa 1980-an. *Credit crunch* memberikan indikasi adanya penurunan akses sektor negara untuk meminjam di pasar keuangan internasional. Sebagian terbesar dari peningkatan penanaman modal swasta ke NSM sejak tahun 1989 adalah untuk pembiayaan program *debt-equity swaps* dan bukan merupakan pemasukan modal baru.

Dalam program *debt-equity swaps*, yang merupakan bagian dari *Brady Plan*, hutang luar negeri SIMICs dibayar kembali dengan portepel (saham perusahaan ataupun surat berharga lainnya) yang dikeluarkan di dalam negeri peminjam. Program ini menawarkan harga portepel yang relatif murah bagi investor asing. Sebaliknya, program ini mengurangi beban hutang luar negeri negara penghutang karena hutang telah dikonversikan menjadi penanaman modal asing. Pengalihan pemilikan perusahaan nasional pada pemodal asing sekaligus diharapkan

membuka akses pada alih teknologi (baik dalam bidang manajemen, administrasi, maupun teknik) untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas proyek serta ekonomi nasional.

Investasi Modal Swasta Asing

Tabel 1 dan Tabel 2 menunjukkan adanya penurunan nilai nominal dan nilai riil penanaman modal swasta asing ke NSM selama penggal pertama dasawarsa 1980-an. Jumlah penanaman modal swasta asing ke NSM mulai meningkat kembali sejak tahun 1987. Ada berbagai alasan penurunan investasi swasta asing ke NSM, seperti: iklim usaha yang kurang menarik, ketidakstabilan ekonomi dan sistem sosial di dalam negeri, likuiditas internasional yang memburuk dan kesulitan pembayaran hutang luar negeri.

Program stabilisasi dan penyesuaian ekonomi yang berhasil di berbagai NSM telah memperbaiki kembali iklim investasi di negara-negara itu. Penurunan tingkat suku bunga di negara maju sejak pertengahan dasawarsa 1980-an, telah memungkinkan dunia usaha di negara itu untuk menanamkan modalnya di NSM. Sebagaimana telah diuraikan dalam bagian sebelumnya, sebagian dari investasi swasta asing di NSM sejak tahun 1989 adalah berupa konversi hutang ke dalam bentuk saham dan surat-surat berharga lainnya.

Walaupun telah mengalami perbaikan, namun, pada umumnya, prospek perekonomian NSM masih relatif lebih suram dibandingkan dengan prospek perekonomian di negara-negara maju ataupun di negara-negara industri baru (NIEs), khususnya yang ada di Asia (ANIEs). Oleh karena itu, pengaliran investasi swasta ke NSM telah menurun dari 20% pada awal dasawarsa 1980-an menjadi

11% pada akhir dasawarsa itu (Tabel 2). Perbaikan prospek ekonomi di negara-negara maju, antara lain, adalah bersumber dari adanya perubahan struktur di negara-negara itu. Pada gilirannya, perubahan struktur ekonomi tersebut menciptakan peluang yang lebih besar bagi investasi modal swasta. Selain merupakan bagian dari upaya untuk merebut pasar, investasi ke negara-negara maju juga dimaksudkan sebagai upaya meningkatkan akses pada kemajuan teknologi yang ada di fasilitas laboratorium serta pusat-pusat penelitian dan pengembangan di negara tujuan investasi.

Perubahan struktur ekonomi nasional di Eropa Barat dipercepat dengan adanya pembentukan Pasar Tunggal Eropa. Sementara itu, Kanada-Amerika Serikat dan Mexico akan membentuk NAFTA (*North American Free Trade Area*). Diharapkan sayap NAFTA dapat diperluas hingga mencakup negara-negara Amerika Latin lainnya. Proses penyesuaian ekonomi di Jepang dan ANIEs terjadi karena adanya perubahan internal dan eksternal. Peningkatan proteksi perdagangan, apresiasi mata uang nasional, maupun peningkatan harga tanah serta upah buruh telah mendorong mereka untuk meningkatkan nilai tambah per unit output. Peningkatan nilai tambah itu hanya dapat dilakukan dengan mengubah struktur ekonominya ke arah industri yang menggunakan teknologi canggih (*high tech*) dan yang didasarkan pada ilmu pengetahuan (*knowledge based*).

Peningkatan penanaman modal asing antar sesama negara maju semakin didorong oleh adanya dua kecenderungan yang saling berlawanan dalam sistem produksi dan perdagangan internasional dewasa ini. Kecenderungan yang pertama adalah proses globali-

sasi produksi dunia yang terjadi karena adanya kemajuan yang sangat pesat dalam teknologi komunikasi dan transportasi. Kemajuan teknologi seperti itu telah memungkinkan perusahaan multinasional untuk menekan biaya dengan membagi tahap proses produksi di berbagai tempat di dunia dan menjual hasil produksinya itu di mana terdapat permintaan yang terbesar. Globalisasi produksi mendorong peningkatan perdagangan internasional. Perdagangan bukan saja dalam bentuk barang jadi, tapi juga dalam bentuk barang setengah jadi serta suku cadang.

Sebaliknya, sistem perdagangan dunia yang semakin protektif semakin jauh menyimpang dari prinsip-prinsip transparansi dan multilateralisme GATT. Peningkatan proteksi seperti itu cenderung menghambat spesialisasi produksi dan perdagangan internasional. Peningkatan proteksi di negara maju adalah untuk melindungi *sunset industries* di dalam negeri mereka. Karena berbagai ronde perundingan GATT telah semakin menurunkan tarif bea masuk, instrumen yang dipergunakan untuk meningkatkan proteksi adalah berupa berbagai bentuk hambatan nontarif atau NTB (*non-tariff barriers*). Sebagaimana tercermin dari *the Omnibus Trade Act*, tahun 1988 di Amerika Serikat, bentuk NTB itu, antara lain, adalah berupa: pencabutan fasilitas GSP, tekanan untuk melakukan apresiasi mata uang nasional, ketentuan *local content*, VER, pengetapan aturan hak cipta dan tuduhan pencemaran lingkungan. Undang-undang ini memberikan kekuasaan pada Pemerintah Amerika Serikat untuk memaksakannya secara bilateral pada negara-negara mitra dagang negara itu.

Penanaman modal swasta asing di NSM

Tabel 2

ARUS PENANAMAN MODAL ASING, 1981-1990
(dalam US\$ Milyar)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Arus Netto										
Negara-negara Berkembang	10,9	10,7	7,4	8,2	8,7	8,6	11,4	15,7	16,2	20,1
Afrika	0,5	1,9	1,1	1,7	1,2	1,4	1,2	1,2	1,5	1,7
Asia dan Pasifik	2,6	2,5	2,8	2,9	2,9	3,4	4,6	7,4	8,8	7,7
Eropa dan Mediterania	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,4	0,8	1,1
Timur Tengah	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0		-0,2	-0,2	0,1
Amerika Latin dan Karibia	7,5	6	3,2	3,2	4,3	3,5	5,5	6,9	5,3	9,5
Gross Flows ²										
Total dari Seluruh Negara	62,3	53,7	48,9	53,4	48	76	109,7	138	181,8	-
Negara-negara Berkembang (IBRD)	12,3	11	8,2	8,6	10,2	9,4	12,9	19,3	20,7	-
Pangsa Arus ke negara-negara Berkembang (%)	19,7	20,5	16,8	16,1	21,3	12,4	11,8	14	11,4	-

Sumber: IMF, data *World Economic Outlook* dan Statistik Neraca Pembayaran.

Catatan: ¹Berdasarkan data WEO, data di sini adalah investasi di luar negeri; Arus ke negara-negara berpendapatan rendah dan menengah; tidak termasuk arus ke pusat-pusat keuangan luar negeri

²Berdasarkan Statistik Neraca Pembayaran, data hanya mencakup investasi di suatu negara oleh orang asing. Data tersebut tidak lengkap karena data untuk beberapa negara tidak tersedia

terkonsentrasi di ANIEs dan ASEAN. Investasi modal asing di RRC, yang menurun secara drastis setelah Pembantaian Demonstrasi Mahasiswa di Lapangan Tienanmen (dalam bulan Juni 1989) mulai masuk kembali pada tahun 1990. Berbeda sifatnya dengan investasi di negara-negara maju yang sasarannya adalah untuk merebut pasar dan alih teknologi, investasi di ANIEs, ASEAN dan RRC, adalah merupakan relokasi proses produksi dalam rangka restrukturalisasi ekonomi Jepang dan ANIEs. Investasi asing di ANIEs, ASEAN, dan RRC adalah terutama untuk memanfaatkan tingkat harga faktor-faktor produksi (seperti tanah dan tenaga kerja) serta sumber daya alam yang ada di kawasan ini. Negara-negara itu juga dijadikan oleh perusahaan nasional sebagai basis produksi mereka untuk penetrasi pasar dunia. Sebagian dari produksi di negara-negara itu diekspor ke negara asal modal.

Selain dari *skill base* yang memadai di ANIEs dan ASEAN serta surplus tenaga kerja di RRC dan Indonesia, pada umumnya, perekonomian negara-negara ini merupakan ekonomi pasar yang berorientasi pada ekspor. Esensi dari ekonomi pasar adalah: adanya pengakuan dan perlindungan atas kepemilikan pribadi akan faktor-faktor produksi. Persaingan pasar yang sehat mengurangi campur tangan Pemerintah dalam pengelolaan usaha sehari-hari. Persaingan pasar yang sehat menciptakan motivasi bagi peningkatan efisiensi serta mendorong inovasi dan modernisasi. Orientasi pada ekspor memerlukan manajemen ekonomi makro untuk mengendalikan tingkat laju inflasi serta mencegah peningkatan beban pinjaman luar negeri. Hak milik pribadi investor asing diakui dan dilindungi di kawasan industri (*industrial and export processing zones*) RRC.

Arus Pemasukan Dana Asing ke Indonesia dan Strategi untuk Menariknya

Struktur pemasukan modal asing ke Indonesia yang berbeda antara sebelum dan setelah tahun 1987 mencerminkan adanya perbedaan strategi ekonomi makro Indonesia antara kedua periode itu. Strategi untuk memperoleh tabungan luar negeri adalah merupakan bagian dari strategi makro tersebut. Ciri-ciri ekonomi Indonesia, sebelum Paket Deregulasi akhir tahun 1986, adalah: (a) peranan Pemerintah lebih menonjol daripada mekanisme pasar dalam menentukan alokasi faktor-faktor produksi. Ini tercermin dari sistem perkreditan bank berupa *ceiling cum selective credit policy* dengan tingkat suku bunga yang disubsidi hingga 1 Juni 1983; (b) relatif tertutup terhadap persaingan luar negeri karena tingginya tarif bea masuk dan banyaknya NTB; dan (c) persaingan di pasar dalam negeri juga relatif kurang sehat. Dalam keadaan seperti itu, orientasi berbagai proyek investasi adalah untuk menggantikan impor guna memenuhi permintaan pasar dalam negeri.

Untuk menutup kesenjangan antara keperluan investasi dalam negeri dengan tabungan nasional, Pemerintah menekankan pada pinjaman daripada pemasukan modal swasta asing. Seperti halnya dengan negara-negara di Amerika Latin, pinjaman luar negeri itu dilakukan oleh Pemerintah untuk membelanjai ekspansi BUMN. Seperti halnya dengan negara-negara di Amerika Latin, ekonomi Indonesia berorientasi pada pemenuhan pasar dalam negeri.

Di lain pihak, berbeda dengan negara-negara Amerika Latin, Indonesia menempuh kebijaksanaan yang konservatif dalam hal manajemen pinjaman luar negeri. Di ne-

gara-negara Amerika Latin, semua unit ekonomi (unit usaha dan unit pemerintahan) bebas meminjam ke luar negeri. Di Indonesia, Pemerintah mengontrol dan memusatkan pinjaman luar negeri BUMN pada Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah tidak punya akses langsung pada sumber keuangan internasional.

Karena memang masih tergolong dalam kelompok negara miskin (menurut klasifikasi Bank Dunia) Indonesia mengutamakan pinjaman luar negeri dari sumber resmi dengan syarat-syarat lunak. Walaupun ketergantungannya pada bantuan resmi tidak lagi sebesar di masa lalu, Indonesia tetap mempertahankan IGGI. Setiap tahun sejak tahun 1967, Indonesia tetap menghadiri konferensi IGGI sebagai forum yang membahas keperluan akan bantuan dan pinjaman luar negeri. Operator IGGI sehari-hari dilakukan oleh kantor-kantor perwakilan IMF dan Bank Dunia di Jakarta.

Selain memperoleh bantuan dan pinjaman berupa uang dan barang, melalui IGGI, Indonesia sekaligus memperoleh bantuan teknis sebagai suplemen tenaga ahli yang langka. Berbeda dengan Korea Selatan, Indonesia belum mampu menciptakan lembaga seperti KDI sebagai pemikir dan perencana kebijaksanaan pembangunan nasional. Sebaliknya, negara-negara Amerika Latin yang memiliki tingkat pendapatan per kapita yang lebih besar dari Indonesia, tidak lagi punya akses pada pinjaman lunak dari sumber resmi. Perasaan nasionalisme yang seringkali "sempit" menyebabkan negara-negara Amerika Latin lebih alergi terhadap "dominasi" penasehat asing, terutama *Yankee* atau *Gringo*. "Populisme" yang berlebihan serta peranan serikat pekerja dan BUMN yang terlalu kuat, menyulitkan negara-negara itu melakukan pemotongan penge-

luaran negara dengan struktur yang lebih sehat.

Pergeseran pada penggunaan mekanisme pasar yang lebih besar terjadi setelah Pemerintah mengintrodusir berbagai program deregulasi sejak akhir tahun 1986. Tujuan deregulasi adalah untuk menyehatkan persaingan pasar guna meningkatkan efisiensi ekonomi nasional. Dengan kata lain, deregulasi merupakan kebijaksanaan untuk menimbulkan *supply side effects*. Deregulasi yang menyehatkan persaingan pasar dengan mengurangi distorsi dan rente ekonomi seperti itu, diharapkan sekaligus merupakan kebijaksanaan yang propertumbuhan dan propemerataan.

Deregulasi perekonomian itu menyangkut tiga aspek. Pertama, semakin membuka pasar pada pendatang baru (*relaxation of barriers to market entry*). Jumlah pendatang baru tersebut semakin bertambah besar setelah Pemerintah mengajak sektor swasta (nasional dan asing) untuk meningkatkan partisipasinya dalam pembangunan nasional. Peningkatan partisipasi swasta asing dan penurunan proteksi terhadap persaingan dengan luar negeri sekaligus meningkatkan integrasi ekonomi nasional dengan ekonomi dunia.

Aspek kedua dari deregulasi adalah mengurangi campur tangan Pemerintah dalam pengambilan keputusan mikro oleh dunia usaha. Berkurangnya campur tangan langsung Pemerintah meningkatkan hak prerogatif manajemen dalam pengelolaan usahanya sehari-hari. Walaupun masih sangat terbatas, deregulasi juga mencakup pengalihan pemilikan dari sektor negara pada sektor swasta. Transfer pemilikan seperti ini merupakan aspek ketiga dari deregulasi.

Strategi deregulasi merupakan strategi yang sangat tepat dalam mengupayakan

pengaliran tabungan luar negeri guna menambah keperluan modal dalam pembelanjaan pembangunan. Sebagaimana telah diuraikan dalam bagian sebelumnya, peningkatan beban pembayaran hutang Pemerintah, *overcrowding* dan *credit crunch* telah mengurangi akses sektor negara pada pasar keuangan internasional. Dalam keadaan pasar yang seperti itu, akses sektor swasta menjadi lebih besar untuk memperoleh dana investasi. Sementara itu, kecenderungan pengaliran dana dari sumber resmi menunjukkan bahwa pemberian bantuan dan pinjaman baru lebih diutamakan oleh negara donor kepada negara yang menggalakkan deregulasi perekonomiannya untuk merangsang investasi swasta.

Hasil strategi Pemerintah tercermin dalam Tabel 3. Jumlah bantuan dan pinjaman baru dari sumber resmi serta pemasukan modal swasta meningkat secara drastis sejak tahun 1987. Peningkatan itu terjadi apakah diukur dalam nilai nominal, riil, maupun sebagai persentase terhadap PDB Indonesia. Bantuan dan pinjaman baru dari sumber resmi sejak tahun 1987 mengandung syarat-syarat yang lebih lunak. Ini tercermin dari peningkatan persentase unsur hibahnya (*concessionary ODA/Total Resource Flows*) sehingga dapat memperbaiki struktur hutang luar negeri Indonesia. Contoh dari bantuan resmi dengan syarat lunak adalah: *trade policy loan* dari Bank Dunia dan pinjaman khusus (*special assistance loan* atau *local cost financing loan* dari berbagai sumber. Sebagian terbesar dari pinjaman khusus yang bersyarat lunak itu adalah berasal dari Jepang. Selama empat tahun anggaran berturut-turut (1987-1990), melalui Bank Eximnya, Jepang memberikan pinjaman khusus pada Indonesia sebesar US\$2.031 juta. Ini berarti bahwa, secara tidak langsung, Je-

pang mengkompensir sebagian dari peningkatan hutang Indonesia akibat dari apresiasi yen. Menurut perhitungan IMF, hutang luar negeri Indonesia meningkat sebesar US\$3.6 milyar hanya karena menguatnya nilai tukar yen terhadap US dollar.

Berbeda dengan investasi sebelumnya, investasi swasta yang masuk setelah tahun 1986 adalah lebih bersifat padat karya, lebih banyak menggunakan bahan baku dalam negeri dan lebih berorientasi pada pengembangan ekspor nonmigas. Tingkat laju pertumbuhan yang sangat cepat dalam ekspor nonmigas, investasi swasta dan penciptaan lapangan kerja meningkatkan obyek penerimaan pajak oleh negara. Bersama dengan peningkatan tabungan rumah tangga dan tabungan dunia usaha, peningkatan tabungan negara meningkatkan tabungan nasional.

Investasi asing bukan saja berupa investasi barang modal secara fisik. Investasi tersebut juga menyangkut investasi nonfisik seperti keahlian dan teknologi, baik dalam bidang manajemen, administrasi dan teknik (Oman, 1984). Alih teknologi tersebut dapat meningkatkan kualitas tenaga kerja sehingga meningkatkan efisiensi dan produktivitas ekonomi nasional. Alih teknologi terjadi melalui usaha patungan, kontrak kerja (seperti: lisensi, konsultasi manajemen, *production sharing*, *subcontracting* dan *turnkey operations*).

Berbeda dengan risiko pinjaman yang sepenuhnya berada pada peminjam, risiko penanaman modal swasta asing berada pada investornya. Pinjaman luar negeri swasta asing itu hanya dapat dicicil jika proyeknya telah berhasil dan memproduksi sehingga memungkinkan investor memupuk tabungan. Dengan demikian, beban pinjaman luar negeri oleh sektor swasta adalah lebih ringan

daripada beban pinjaman luar negeri oleh sektor negara.

Deregulasi bukan meniadakan kontrol Pemerintah atas jumlah, syarat-syarat dan arah penggunaan pinjaman luar negeri BUMN dan sektor swasta. Di negara maju, kontrol seperti ini merupakan instrumen kebijaksanaan moneter karena Pemerintahnya tidak memberikan jaminan secara implisit dan eksplisit bagi pinjaman luar negeri sektor swasta. Kontrol Pemerintah semakin penting untuk pinjaman luar negeri yang secara implisit dijamin oleh negara. Jaminan secara eksplisit dan implisit mempunyai implikasi pada anggaran negara. Contoh dari pinjaman luar negeri BUMN dan sektor swasta, yang secara implisit dijamin oleh Pemerintah, adalah pinjaman luar negeri Pertamina dan Proyek Olefin. Menurut rencana, kilang minyak Pertamina itu akan menyuling minyak mentah dari Timur Tengah.

Sebagaimana pengalaman di negara-negara Amerika Latin, pinjaman komersil jangka pendek, dengan tingkat suku bunga mengambang, yang digunakan untuk membiayai proyek jangka panjang akan meningkatkan beban pembayaran hutang luar negeri. Beban semakin besar jika proyek itu ternyata tidak layak atau tidak dapat bersaing di pasar internasional seperti dengan Mobil Oil dan perusahaan Jepang akan membangun proyek yang sama di Singapura. Pelajaran yang dapat ditarik dari krisis Pertamina dalam dasawarsa 1970-an adalah bahwa: harga minyak dapat jatuh sedangkan tingkat suku bunga dapat meningkat. Oleh karena itu, sangat berbahaya untuk berspekulasi bahwa pinjaman akan dapat dicicil dari hasil penjualan produk proyek.

Walaupun arahnya sudah tepat, pengalaman *overheating* ekonomi Indonesia sela-

ma periode 1989-1990 menunjukkan bahwa deregulasi perekonomian nasional masih mengandung berbagai kelemahan. Kelemahannya yang pokok adalah bahwa kemajuan deregulasi di sektor riil masih jauh terbelakang daripada kemajuan deregulasi di sektor finansial. Kurang harmonisnya deregulasi antarsektor ekonomi telah menimbulkan distorsi yang menghambat tingkat laju pertumbuhan dan sekaligus menimbulkan gangguan pada stabilisasi ekonomi dan antipemerataan. Kelemahan pokok itu, antara lain, tercermin dalam aturan yang sangat menghambat di sektor pertanahan, pasar tenaga kerja, maupun sektor perdagangan.

Di sektor perdagangan, Pemerintah sudah semakin menggantikan NTB dengan tarif bea masuk sebagai instrumen proteksi. Tingginya tarif bea masuk maupun dispersinya juga telah semakin dirasionalisir. Namun demikian, di berbagai sektor tertentu masih terdapat berbagai bentuk NTB dan tarif bea masuk yang terlalu tinggi. NTB itu muncul dalam bentuk *deletion* dan *import content programs* maupun perlindungan terhadap berbagai industri strategis. Karena masih kurangnya *pool of skill base*, tidak jelas apakah struktur proteksi seperti itu akan dapat menciptakan (yang disebut oleh Helpman dan Krugman sebagai): *comparative advantage plus additional specialisation to realise scale economies* bagi Indonesia agar dapat bersaing di sektor itu di pasar internasional. Pengertian *infant industry* dan *strategic trade policy* dalam ilmu ekonomi adalah untuk mencapai kedua sasaran itu.

Kunci dari *strategic trade policy* adalah penguasaan teknologi agar dapat melakukan inovasi dan pengembangan produk baru. Dalam masa proses belajar untuk menguasai teknologi itu dapat saja perekonomian nasional membayar "ongkos belajar" berupa

Tabel 3

ARUS SUMBER NETTO AGREGAT KE INDONESIA, 1980-90 (US\$ Milyar)

	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
INDONESIA											
Pembiayaan Pembangunan Pemerintah	438,5	915,4	1.110,1	1.218,2	1.289,9	1.464,7	1.167,6	1.176,2	2.727,7	3.122,8	2.552,6
Bantuan Pembangunan Pemerintah	8,4	561,9	719,0	555,6	482,4	424,2	388,2	330,2	1.528,2	1.249,2	1.334,5
Bantuan Pemerintah	3.357,6	108,6	124,3	92,1	106,9	123,1	136,4	135,7	195,2	201,3	211,9
Pinjaman Konsesi Pemerintah	353,7	453,3	594,7	463,5	378,5	301,1	251,8	194,5	1.333,0	1.047,9	1.122,6
Bilateral	3,9	409,6	524,0	384,0	319,3	244,6	206,4	167,3	1.299,1	977,1	1.069,7
Multilateral	-3,0	43,7	70,7	79,5	59,2	56,5	45,4	27,2	33,9	70,8	52,9
Pinjaman Non-Konsesi											
Pemerintah	3,0	353,6	391,2	662,6	807,5	1.040,5	779,4	846,0	1.199,5	1.873,6	1.218,1
Bilateral	0,0	4,0	43,6	123,7	258,6	229,3	33,0	98,3	-86,5	242,4	-139,1
Multilateral	-	349,6	347,5	538,8	548,9	811,2	746,4	747,8	1.286,0	1.631,1	1.357,1
Arus Swasta	244,9	986,2	1.202,5	1.567,2	2.995,2	1.544,3	525,8	1.118,2	283,9	-657,4	584,8
Pinjaman Swasta	161,9	806,1	1.069,5	1.342,2	2.703,2	1.322,3	215,8	860,2	-162,0	-1.199,4	-150,3
Bank-bank Komersial	133,7	825,2	935,7	410,8	1.459,6	572,2	-170,8	682,4	210,4	-405,5	802,8
Surat-surat Berharga	0,0	39,7	41,2	311,3	358,5	-44,9	-40,4	268,6	-51,7	-158,3	-176,4
Lain-lain	28,2	-58,8	92,6	620,1	885,1	795,0	427,0	-90,8	-320,7	-635,6	-776,7
Penanaman Modal Asing	83,0	180,0	133,0	225,0	292,0	222,0	310,0	258,0	446,0	542,0	735,0
Arus Netto Agregat	683,4	1.901,6	2.312,6	2.785,3	4.285,1	3.009,0	1.693,4	2.294,4	3.011,6	2.465,3	3.137,4
Transfer Netto Agregat	509,9	-2.513,9	-3.140,1	-3.676,0	-952,0	-1.661,8	-2.372,1	-1.499,2	-996,9	-1.772,1	-1.646,8
INDIKATOR ARUS:											
ODA/Total Arus Sumber (%)	64,6	29,5	31,1	19,9	11,3	14,1	22,9	10,5	50,8	50,7	42,5
TDS/Total Arus Sumber (%)	24,1	148,0	139,2	125,5	84,9	139,2	295,7	239,7	221,5	343,1	257,7
GDP/Total Arus Sumber (%)	7,1	2,4	2,5	2,9	5,0	3,4	1,9	2,7	4,0	2,9	3,3
GDI/Total Arus Sumber (%)	44,7	10,0	8,4	10,7	17,5	13,1	6,9	9,7	12,6	9,3	9,6
Total Arus Sumber Per Kapita	6	13	15	18	27	19	10	13	18	14	18

Catatan: 1. Tidak termasuk bantuan kerja sama dan teknik

2. Data IMF

penggunaan kapasitas produksi yang rendah serta misalokasi faktor-faktor produksi. Masa belajar yang terlalu lama dan tidak berujung merupakan pemborosan yang terlalu mahal bagi negara miskin. Kaitan antara kemajuan teknologi dengan pertumbuhan ekonomi serta sumber kemajuan teknologi itu diuraikan oleh Arthur Lewis (1978) sebagai:

The engine of growth should be technological change, with international trade serving as a lubricating oil not as fuel. The gateway to technological change is through agricultural and industrial revolutions, which are mutually dependent.

Kecenderungan Pinjaman Luar Negeri Dunia Usaha Sejak Tahun 1989

Fasilitas *swap* dan ketentuan Posisi Devisa Neto (PDN) telah membuka kesempatan yang lebih luas bagi dunia usaha dan perbankan untuk meminjam dari pasar uang dan modal internasional. Fasilitas *swap* diintrodusir oleh Bank Indonesia, sejak Januari 1979 menjamin risiko perubahan nilai tukar karena belum adanya *forward exchange market*. Ketentuan NOP merupakan bagian dari Pakto 1988 dan menggantikan sistem pagu pinjaman luar negeri, yang kurang rasional karena dialokasikan berdasarkan *past performance* bank-bank devisa.

Jika tidak diawasi dengan hati-hati fasilitas *swap* dan PDN dapat menyulitkan pengendalian ekonomi makro dan sekaligus memperburuk struktur hutang luar negeri Indonesia. Pinjaman luar negeri dunia usaha menjadi bertambah besar jika Bank Indonesia mensubsidi premi *swap*. Premi *swap* yang lebih rendah daripada perbedaan tingkat suku bunga di dalam negeri dengan di pasar dunia menciptakan insentif bagi dunia

usaha untuk meminjam ke pasar internasional. Pada tahun 1989, misalnya, pinjaman luar negeri perbankan telah meningkat dengan cepat, mencapai sekitar US\$5 milyar. Pinjaman tersebut merupakan pinjaman jangka pendek dengan tingkat suku bunga mengambang sehingga mengandung risiko perubahan kurs maupun perubahan tingkat suku bunga. Secara tidak langsung, sebagian dari pinjaman luar negeri untuk membebanjari proyek-proyek raksasa milik swasta adalah dijamin oleh Pemerintah. Jaminan implisit oleh Pemerintah itu bukan saja disediakan bagi BUMN. Berbagai proyek swasta merupakan kuasi BUMN.

Tanpa adanya sterilisasi, pemasukan modal asing menambah stok jumlah uang beredar. Sebagaimana kita alami pada tahun 1990, tambahan stok jumlah uang beredar itu menimbulkan tekanan inflatoir. Pemasukan modal asing sekaligus menguatkan nilai tukar rupiah. Apresiasi rupiah mengurangi daya saing ekspor nonmigas di pasar dunia. Sebaliknya, tekanan pembayaran cicilan bunga dan pokok hutang luar negeri menciptakan ekspektasi masyarakat akan depresiasi rupiah. Pada gilirannya, apresiasi dan depresiasi nilai tukar mata uang mengganggu sektor riil dan neraca pembayaran luar negeri melalui mekanisme *overshooting* dan *undershooting* kurs devisa.

Keadaan semakin bertambah sulit jika ternyata bahwa pinjaman luar negeri itu digunakan untuk membelanjai proyek yang menghasilkan *non-traded goods* yang tidak menyumbang pada upaya peningkatan ekspor. Keadaan juga sulit jika kredit jangka pendek digunakan untuk membelanjai pembangunan proyek berjangka panjang.

Untuk mencegah penyalahgunaannya, Pemerintah perlu mengontrol jumlah, syarat-

syarat dan arah penggunaan pinjaman luar negeri dunia usaha. Di negara maju, kontrol seperti ini merupakan bagian dari kebijaksanaan moneter. Karena jangka waktu fasilitas *swap* adalah jauh lebih pendek daripada jangka waktu penanaman modal, ternyata tidak ada kaitan antara fasilitas *swap* dengan penanaman modal investasi swasta. Oleh karena itu, fasilitas *swap* seyogyanya dapat dioperasikan oleh Bank Indonesia secara komersil. Subsidi premi *swap* perlu ditiadakan dan operasi fasilitas itu setidaknya dapat menutup biaya pengelolaannya. Setelah Pakjan 1988, terbuka kemungkinan bagi dunia usaha untuk menciptakan pasar *forward exchange rate* sendiri sebagai pengganti fasilitas *swap*.

Kesimpulan

Overcrowding pasar keuangan internasional dan *credit crunch* lembaga keuangan dunia memberikan indikasi akan semakin mahalnya tingkat suku bunga dan semakin sulitnya untuk memperoleh pinjaman komersil di pasar itu dalam dasawarsa 1990-an. Pemberian bantuan dan pinjaman luar negeri yang semakin terbatas akan diutamakan oleh negara-negara donor bagi NSM yang dapat memelihara stabilitas ekonomi nasionalnya dan sekaligus merangsang partisipasi swasta dalam pembangunan nasionalnya.

Karena beban pembayaran hutang negara di NSM yang masih tetap akan berat, maka *creditworthiness* sektor swasta akan lebih tinggi daripada sektor negara di pasar tersebut. Untuk meningkatkan *creditworthiness* perusahaan nasional di pasar internasional, dunia usaha nasional perlu meningkatkan kualitas transparansinya serta melakukan modernisasi manajemen, sistem dan

teknologi. Hanya dengan melakukan inovasi dan alih serta pengembangan teknologi, dunia usaha Indonesia dapat meningkatkan statusnya dari sekadar komprador bagi perusahaan asing.

Tindakan Pemerintah untuk melakukan deregulasi perekonomian nasional sejak akhir tahun 1987 merupakan strategi yang tepat untuk tetap merangsang pemasukan modal resmi dan swasta asing yang diperlukan bagi pembiayaan pembangunan nasional. Deregulasi yang telah dilakukan hingga tahun 1991 perlu terus dilanjutkan, diperluas dan dipercepat, terutama di sektor riil. Deregulasi yang lebih maju di sektor finansil daripada di sektor riil dapat menimbulkan distorsi yang mengganggu stabilitas perekonomian, menghambat tingkat laju pertumbuhan dan antipemerataan.

Deregulasi dapat merupakan kebijaksanaan yang propertumbuhan dan propemerataan jika deregulasi dapat menyehatkan persaingan pasar dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional. Sebaliknya, transfer kepemilikan dari sektor negara ke sektor swasta tanpa menyehatkan persaingan pasar, hanya menciptakan sistem merkantilistis. Sistem yang merkantilistis, mungkin dapat memacu pembangunan, namun, bersifat antipemerataan sehingga menjauhkan perwujudan cita-cita demokrasi ekonomi.

Deregulasi bukan berarti pengurangan kontrol Pemerintah terhadap jumlah, syarat-syarat dan arah penggunaan pinjaman luar negeri oleh dunia usaha (BUMN dan swasta). Kontrol masih tetap diperlukan terutama bagi pinjaman luar negeri yang secara implisit dijamin oleh Pemerintah. Semakin berkurangnya kontrol Pemerintah pada pinjaman komersil BUMN, perbankan, dan usaha swasta dari perbankan luar negeri,

yang kita alami sejak beberapa tahun terakhir ini, dapat mengganggu struktur sehingga memperberat beban hutang luar negeri Indonesia dan mengganggu pengendalian ekonomi makro. Beban pembayaran hutang luar negeri akan semakin berat jika hutang komersil dunia usaha tersebut, secara implisit

dijamin oleh Pemerintah. Penggunaan kredit komersil jangka pendek tersebut semakin membahayakan jika ditujukan pada pembangunan proyek-proyek besar yang padat modal, padat impor, untuk memenuhi pasar nasional dan dengan jangka waktu investasi jangka panjang.

KEPUSTAKAAN

- Chenery, Hollis, et. al., *Industrialisation and Growth: A Comparative Study*. New York: Oxford University Press for the World Bank, 1986..
- den Dunnen, Emile. "Instruments of Money Market and Foreign Exchange Market Policy in the Netherlands." *Monetary Monographs* 3 (1985).
- Emmerij, Louis. "International Investments and Rising Protectionism." *Asian Development Review* 8, No. 2 (1990).
- Helpman, E. and P. Krugman. *Market Structure and Foreign Trade, Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy*. Cambridge, Ma.: MIT Press, 1985.
- Husain, Ishrat and K.W. Jun. *Capital Flows to South Asian and ASEAN Countries: Trends, Determinants, and Policy Implications*. Makalah untuk New Delhi Conference on the Future of Asia Pacific Economic (FAPE IV), New Delhi, 11-13 March 1991.
- IMF. *World Economic Outlook*, October 1990.
- Kinoshita, T. "Developments in the International Debt Strategy and Japan's Response." *Exim Review* 10, no. 2 (1991).
- Lewis, W. Arthur. *The Evolution of the International Economic Order*. New Jersey: Princeton University Press, 1978.
- Oman, Charles. *New Forms of International Investment in Developing Countries*. Paris: OECD Development Centre, 1984.
- Pauly, Peter. *Global Economic Issues: Outlook and Uncertainties*. Makalah untuk International Workshop on 1991 Economic Outlook for Asian Economies, Institute of Developing Economies, Tokyo, 6-7 February 1991.
- Pearson, Lester B. (Chairman). *Partners in Development*. New York: Praeger, 1969.
- Rana, P.B. dan J.M. Dowling Jr. "Foreign Capital and Asian Economic Growth." *Asian Development Review* 8, no. 2 (1990).
- Ranis, Gustav. *Outlook and Key Issues on the Future of the Asian Pacific Economies-Macroeconomic Review*. Makalah untuk New Delhi Conference on the Future of Asia-Pacific Economies (FAPE IV), New Delhi, 11-13 March 1991.
- World Bank. *World Development Report 1990*.
- , "Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth." *Policy and Research Series* 14 (The World Bank, 1990).

Segi Tiga Pertumbuhan Sebagai Model untuk Kerja Sama Ekonomi ASEAN: Suatu Perspektif Indonesia*

Mari Pangestu

I. Pendahuluan

AKHIR-AKHIR ini, gagasan segi tiga pertumbuhan (*growth triangle*) telah dipromosikan sebagai suatu model kerja sama ekonomi yang berhasil di lingkungan ASEAN, yang melibatkan baik sektor swasta maupun pemerintah dari beberapa negara ASEAN. Hanya sebagian dari keenam negara anggota yang ikut berperan dalam kerja sama ekonomi yang dibentuk sebagai suatu subkelompok. Dalam hal ini, sejauh ada kejelasan dalam pembagian biaya dan keuntungan-keuntungan bagi pihak-pihak yang terlibat, persetujuan dan pelaksanaan kemungkinan akan lebih mudah dilakukan dibandingkan dengan pengalaman kerja sama ekonomi di lingkungan ASEAN pada masa sebelumnya. Seperti dalam ga-

gasan kerja sama ekonomi ASEAN, dasar manfaat segi tiga pertumbuhan perlu didapatkan pada komplementaritas masing-masing pihak, yang karenanya dalam proses akan diperoleh manfaat dari spesialisasi dan produksi dengan skala ekonomis.

Cerita "sukses" yang paling dikenal dari segi tiga pertumbuhan adalah wilayah Singapura-Johor-Riau (Sijori). Wilayah-wilayah pertumbuhan lain yang mungkin bisa dikembangkan adalah Penang-Medan (Sumatera Utara), Phuket (Thailand Selatan), Aceh Timur-Medan-Penang dan Kalimantan-Sabah-Filipina.

Tulisan ini akan membahas pengalaman Singapura-Johor-Riau, mengingat wilayah tersebut merupakan satu-satunya segi tiga pertumbuhan yang telah mulai terbentuk secara nyata. Pembahasan ini ditinjau dari perspektif Indonesia dengan fokus pada Riau, khususnya Batam. Selanjutnya, tulisan ini diawali dengan latar belakang penelitian dengan meninjau kembali berbagai perubahan kebijaksanaan dan kecenderungan dasar yang telah terjadi berkenaan de-

*Diterjemahkan oleh Sunarto dan Daru Mursito dari Mari Pangestu, "Growth Triangles as a Model for ASEAN Economic Cooperation: An Indonesian Perspective," makalah yang disampaikan pada Konferensi IPS-ISEAS ASEAN, ASEAN Economic Cooperation in the 1990s, Singapore 27-28 Juni, 1991.

ngan Batam dan Kepulauan Riau. Kemudian akan dianalisis gagasan segi tiga pertumbuhan dari perspektif Indonesia. Akhirnya berdasarkan analisis itu kita mencoba menarik implikasi-implikasi kebijaksanaan.

II. Latar Belakang

Kisah Batam dan Riau: Perubahan-perubahan Kebijakan Menuju Segi Tiga Pertumbuhan

Batam merupakan pulau kecil dengan luas 415 km² dan jarak 20 km atau 30 menit perjalanan dengan feri dari Singapura. Selain Bintan, Batam juga merupakan bagian provinsi Riau di Indonesia. Gagasan mengembangkan Batam sebagai kawasan industri bukan merupakan hal baru, meskipun gagasan itu baru terlaksana akhir-akhir ini. Dalam keputusan Presiden tahun 1970 Batam diperuntukkan sebagai lokasi logistik dan operasional untuk industri minyak dan gas bumi. Pada waktu itu dana-dana untuk mengembangkan infrastruktur dasar di Batam berasal dari Pertamina.¹ Pada tahun 1971 keputusan Presiden yang lain menetapkan Batam sebagai kawasan industri, dengan mengutamakan peran *entry port*. Pada tahun 1973 didirikan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam yang merupakan badan pemerintah pusat untuk mengawasi pembangunan Pulau Batam. Kemudian

¹Menurut Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Pertamina menghabiskan Rp 45 milyar untuk membangun infrastruktur dalam masa 1971-1975. Selain dari Pertamina, sumber pendanaan pembangunan Batam berasal dari pinjaman asing (Rp 33 milyar), partisipasi modal pemerintah sebagai bagian dari alokasi anggaran belanja (Rp 196 juta) dan keuntungan dari penggalan pasir yang diekspor ke Singapura untuk pengurangan (Rp 121,6 milyar) (*Business Indonesia*, 27 Agustus 1990).

pada tahun 1974 beberapa wilayah Batam ditetapkan sebagai gudang penyimpanan barang (*bonded warehouse*). Selama masa 1975-1978, akibat krisis Pertamina, kegiatan pembangunan Batam berkurang dan tugas pengembangan Batam diserahkan kembali kepada pemerintah.

Pada tahun 1978, seluruh Batam menjadi *bonded area* atau daerah bebas cukai. Rencana induk pembangunan Batam dilengkapi dengan industri-industri ekspor, pemindahan angkutan dari kapal ke kapal, pergudangan dan kepariwisataan sebagai bidang-bidang yang diberi prioritas. Pemerintah Indonesia merancang Batam menjadi wilayah perdagangan bebas untuk menyaingi Singapura. Menteri Teknologi B.J. Habibie, diangkat sebagai ketua Otorita yang berakibat Batam mempunyai tujuan tambahan menjadi "pusat teknologi tinggi." Meskipun demikian, pembangunan untuk mewujudkan tujuan-tujuan itu berlangsung lambat karena kurangnya infrastruktur dan kurang menariknya Batam sebagai lokasi investasi.

Perubahan kebijaksanaan berhubungan dengan bea cukai dan perkapalan dalam tahun 1984 dan 1985 merupakan alasan bagi pengembangan Batam sebagai lokasi kegiatan logistik dengan memaksa para kontraktor minyak asing dan semua pihak yang berkaitan untuk menggunakan Batam sebagai lokasi menggantikan Singapura.² Kebijakan nasional yang menyangkut penggunaan barang-barang produksi dalam negeri³ juga

²Pada dasarnya adalah bahwa para kontraktor asing tidak dapat meminta biaya logistik mereka sebagai bagian dari kalkulasi ongkos dalam kontrak bagi-hasil jika mereka tidak menggunakan Batam.

³Menteri Pendayagunaan Produk Dalam Negeri (UP3DN) diadakan dalam Kabinet 1983, tetapi ditiadakan dalam Kabinet 1988.

mendorong pendirian pabrik-pabrik di Batam guna memasok pipa-pipa untuk industri minyak dan gas bumi. Akibatnya terjadi arus penanaman modal asing (PMA) dan dalam negeri (PMDN). Walaupun demikian, jatuhnya harga minyak dan kemerosotan bisnis minyak menyurutkan kemungkinan pengembangan Batam sebagai lokasi kegiatan pemenuhan kebutuhan minyak yang besar.

Perubahan-perubahan kebijaksanaan sejak tahun 1989 telah meningkatkan daya tarik Batam. Dalam bulan Oktober 1989, Presiden Soeharto dan Perdana Menteri Lee Kuan Yew bertemu untuk membicarakan pembangunan Batam. Pada waktu itu Perdana Menteri juga memberitahukan maksud Singapura untuk membeli air dari Indonesia. Tidak lama kemudian, beberapa perubahan kebijaksanaan diambil untuk meningkatkan daya tarik Batam sebagai lokasi, khususnya untuk menarik relokasi investasi dari Singapura.

Perubahan kebijaksanaan paling penting ialah memperbolehkan pemilikan saham 100% oleh pihak asing di Daerah Ekonomi Batam, yang meliputi pulau utara Batam dan lima pulau di sekitarnya. Ada persyaratan agar 5% saham dialihkan dalam masa lima tahun dan jika perusahaan itu mengekspor 100% produksinya tidak perlu lagi ada pengalihan saham. Ini berbeda dari syarat-syarat pengalihan investasi seperti di daerah-daerah Indonesia lainnya di mana kepemilikan modal dalam negeri harus mencapai 51% dalam waktu 15 tahun. Saran yang berhubungan dengan ini untuk memungkinkan *tax holiday* di Batam tampak tidak disetujui oleh pihak Indonesia.

Perubahan kebijaksanaan lain yang dilakukan adalah pertama bahwa yang diken-

kan cukai bukan barang jadi akhir (*final goods*), tetapi hanyalah bahan-bahan mentah yang diimpor untuk produk di Batam yang kemudian diekspor ke daerah Indonesia lainnya. Yang kedua untuk memperlancar pelaksanaan penanaman modal, kantor Badan Penanaman Modal Daerah juga menempatkan beberapa stafnya di Batam dan proses pengurusannya dapat dilakukan melalui Batam saja tanpa perlu ke Jakarta.

Industri yang diberi prioritas di Batam adalah industri ringan, menengah atau berat yang berorientasi ekspor dan menggunakan tenaga terampil, tidak banyak mengkonsumsi air, berteknologi menengah atau tinggi dan tidak menyebabkan polusi. Bidang-bidang khusus pertumbuhan yang akan dikembangkan adalah: industri pertanian, produk listrik dan elektronika, makanan olahan, perikanan, pengolahan hidrokarbon, peralatan industri minyak, teknik dan pengolahan logam, perbaikan dan perawatan kapal, industri tekstil, pariwisata dan peralihan angkutan dari kapal ke kapal. Yang termasuk daftar negatif industri di Batam adalah industri yang bersifat padat karya, industri perkapalan, industri mebel rotan dan kayu, industri kimia, industri yang menggunakan banyak air, industri yang mengakibatkan polusi berat, industri pakaian dan pertambangan.

Kebijaksanaan penting tahun 1989 adalah pemberian izin bagi perusahaan swasta untuk membangun kawasan industri di Indonesia. Hal ini banyak membantu mengatasi permasalahan besar sehubungan dengan kelangkaan dana pemerintah dalam mengembangkan secara cepat infrastruktur yang dibutuhkan.⁴ Bagian tulisan

⁴Dana sebesar Rp 938,38 milyar dialokasikan dalam Repelita V untuk membangun Batam.

berikut ini menunjukkan bahwa tanggapan untuk membangun kawasan industri di Batam adalah luar biasa.

Pernyataan resmi pertama tentang gagasan segi tiga pertumbuhan yang meliputi Negara Johor di Malaysia, Singapura dan provinsi Riau dapat ditelusuri pada pernyataan Wakil Perdana Menteri Pertama, Goh Chok Tong dalam bulan Desember 1989. Hal ini menyebabkan timbulnya persepsi bahwa gagasan itu dipelopori Singapura.

Dukungan resmi Presiden Indonesia, Soeharto, dan Perdana Menteri Malaysia, Dr. Mahathir, muncul dalam bulan Juni 1990. Semenjak itu beberapa upaya untuk meningkatkan kerja sama dilakukan. Perse-tujuan kerja sama ekonomi antara Singa-pura dan Indonesia mengenai pembangunan bersama kepulauan Riau (khususnya pulau Batam dan Bintan) ditandatangani pada 28 Agustus 1990. Gagasan segi tiga pertumbuh-an secara resmi diperluas mencakup kepu-lauan Riau, tidak hanya Batam.

Persetujuan meliputi upaya-upaya seba-gai berikut:

- penyederhanaan prosedur distribusi, pem-bayaran dan penyerahan produk-produk antara Singapura dan provinsi Riau;
- kerja sama promosi dan pengembangan pariwisata;
- kerja sama pemasokan air dan transpor-tasi ke Singapura;
- kerja sama pembangunan dan pemelihara-an infrastruktur untuk proyek-proyek pembangunan bersama;
- kerja sama pengembangan industri dan teknologi di provinsi Riau yang meliputi perdagangan, pertanian dan pergudangan;
- tukar-menukar kunjungan tenaga terlatih, spesialis dan penasihat;

- penyederhanaan sistem pajak untuk me-lancarkan investasi;
- penyederhanaan prosedur masuk dan ke-luarnya orang.

Suatu komite kementerian Indonesia-Singapura untuk pengembangan Riau telah dibentuk. Suatu badan koordinasi *ad hoc* juga dibentuk untuk membantu perusahaan-perusahaan yang menanam modal di Riau dan badan itu beranggotakan pejabat-peja-bat BAPPEDA (Badan Perencanaan Pem-bangunan Daerah), BKPM Riau dan *Eco-nomic Development Board* Singapura. Suatu misi bersama promosi investasi Indonesia-Singapura dikirim ke Tokyo dan Osaka da-lam bulan Desember 1990 untuk mempro-mosikan Batam.

Kecenderungan Perkembangan di Batam, Bintan dan Riau

Indikator-indikator Dasar

Sebagaimana dapat diperkirakan per-tumbuhan yang pesat sekali telah dialami di Batam selama dua tahun yang lalu (lihat Ta-bel 1). Dalam hal penduduk, jumlahnya te-lah meningkat pesat dengan rata-rata 22% setahun, dan dari hanya 6.000 orang pada tahun 1973 menjadi 43.000 orang pada tahun 1983. Indikator lain yang dapat dia-mati berkenaan dengan peningkatan kegiat-an ekonomi dan pariwisata adalah perluasan lapangan kerja, frekuensi penerbangan, ke-datangan kapal di pelabuhan dan jumlah wisatawan. Semuanya telah bertumbuh pe-sat, khususnya dalam dua tahun terakhir. Pertumbuhan jumlah tenaga kerja dalam masa 1988-1990 menjadi dua kali lipat de-ngan rata-rata pertumbuhan 30% setahun dibandingkan dengan 15% setahun masa se-belumnya. Pada tahun 1990 telah mencapai

Tabel 1

BATAM: INDIKATOR UTAMA EKONOMI DAN PERTUMBUHAN

	Penduduk	Pekerja Lokal	Pekerja Asing	Frekuensi Penerbangan	Kedatangan Kapal	Jumlah Wisatawan
1973	6.000	-	-	-	-	-
1983	43.000	-	-	481	5.029	-
1985	58.000	6.159	230	1.545	5.592	60.161
1988	79.400	9.478	153	2.887	9.066	227.981
1989	90.500	11.041	140	3.511	10.258	359.497
1990	106.800	16.085	251	6.487	37.802	579.305

PERTUMBUHAN

1973-1983	21,77	-	-	-	-	-
1983-1988	13,05	-	-	43,11	12,51	-
1985-1988	11,04	15,45	-12,71	23,17	17,48	55,91
1988-1990	15,98	30,27	28,08	49,90	104,20	59,41

PRODUK DOMESTIK BRUTO DAERAH (NONMINYAK) (Juta pada Harga Tetap 1983)

	1983 Batam	1983 Riau	% Bagian Batam dari Riau	1986 Batam	1986 Riau	% Bagian Batam dari Riau	Pertumbuhan (% p.a.) 1983-1986	
							Batam	Riau
Pertanian	209,63 0,63	278.043,86 28,69	0,08 -	281,69 0,71	314.863,20 27,58	0,09 -	10,35 -	4,23 -
Pertambangan	2.724,76 8,14	72.461,40 7,48	3,76 -	3.475,39 8,70	87.540,32 7,67	3,97 -	8,45 -	6,50 -
Manufaktur	10.955,68 32,73	72.190,77 7,45	15,18 -	13.146,96 32,92	86.788,25 7,60	15,15 -	6,27 -	6,33 -
Listrik, Gas, Air	162,30 0,48	5.841,77 0,60	2,78 -	255,85 0,64	10.570,39 0,93	2,42 -	16,38 -	21,86 -
Konstruksi	681,19 2,04	20.570,61 2,12	3,31 -	868,85 2,18	33.008,81 1,93	3,95 -	8,45 -	2,28 -
Jasa	18.695,90 55,86	520.108,99 53,66	3,59 -	21.865,50 54,75	619.675,67 54,29	3,53 -	5,36 -	6,01 -
PDBD	33.471,44 100,00	969.261,61 100,00	3,45 -	39.937,21 100,00	1.141.490,42 010,00	- -	6,06 -	5,60 -

Catatan: Angka-angka yang tercetak miring adalah bagian sektor-sektor

Sumber: Biro Pusat Statistik.

jumlah 16.085 orang. Frekuensi penerbangan dan kedatangan kapal di pelabuhan meningkat bahkan lebih dramatis lagi masing-masing 50% dan 104% setahun selama masa 1988-1990.

Jumlah wisatawan yang mengunjungi Batam telah mencapai 579.305 pada tahun 1990, yaitu mengalami pertumbuhan 60% setahun selama 1988-1990. Sekarang Batam menjadi daerah tujuan wisata tersibuk ketiga setelah Jakarta dan Bali. Meskipun demikian, pertumbuhan kepariwisataan memang sudah tinggi sebelum perubahan kebijaksanaan tahun 1989 dengan angka kenaikan rata-rata 56% setahun selama 1985-1988. Para pengunjung utama adalah orang-orang Singapura yang memanfaatkan paket-paket wisata dan status bebas bea ke Batam untuk membeli barang-barang. Stasiun radio di Batam yang populer "Amazing FM Zoo" juga telah berjasa mempromosikan Batam. Diperkirakan bahwa 14.000 orang Singapura bepergian ke Batam setiap bulan dan biasanya selama perjalanan sehari, meskipun sebagian ada yang bermalam juga.

Ada baiknya membandingkan produk (nonminyak) domestik regional kotor (PDRK) antara Batam dan Riau. Pertumbuhan PDRK Batam sedikit lebih tinggi daripada Riau. Yang menarik untuk diperhatikan adalah sumbangan Batam pada sektor manufaktur Riau. Sementara Batam hanya mempunyai bagian 3,45% dari PDRK Riau, namun menyumbang 15% PDRK pada sektor manufaktur. Karena itu, sementara Riau memiliki perekonomian yang terutama didasarkan pada minyak bumi dan di mana sektor industri mempunyai peran yang kecil, proses industrialisasi telah terjadi dan akan terjadi di Batam. Batam sekarang ini merupakan kantong industri di lingkungan Riau. Akan tetapi, dalam perencanaan daerah un-

tuk mengembangkan propinsi Riau ada rencana untuk melakukan diversifikasi. Sektor-sektor utama yang dipromosikan adalah pariwisata, agrobisnis dan industri.

Bintan, pulau terbesar di Riau, akan dikembangkan untuk pariwisata, agrobisnis dan industri ringan. Pulau Bintan memiliki pantai-pantai yang indah dan mudah dicapai dan beberapa tempat sedang dirancang. Industri yang direncanakan untuk Bintan didasarkan atas sumber-sumber daya Riau yang antara lain mencakup pengolahan aluminium, penyulingan minyak (usaha patungan Pertamina/Jepang dan AS), industri hilir minyak berdasarkan produk seperti polythene (grup Salim).

Pertumbuhan dan Kecenderungan Penanam Modal

Kebanyakan investasi di Batam berasal dari sektor swasta. Menurut Otorita Batam, hingga akhir tahun 1990 jumlah kumulatif penanaman modal di Batam telah mencapai US\$2,8 milyar yang terdiri dari swasta 79% atau US\$2,2 milyar dan pemerintah 21% atau US\$0,6 milyar. Penanaman modal pemerintah diarahkan untuk membangun infrastruktur dasar. Otorita Batam juga melaporkan bahwa dari penanaman modal swasta, 31% terdiri dari penanam modal asing dan 26% penanam modal dalam negeri yang disetujui melalui Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Penanam modal melalui BKPM memperoleh bebas bea impor barang-barang modal dan akselerasi penyusutan. Sedangkan 43% dari penanam modal swasta terdiri dari investasi yang tidak melalui BKPM. Ini menunjukkan bahwa terdapat sejumlah besar penanam modal yang terdiri dari perusahaan-perusahaan kecil atau dalam sektor pertanian.

Pengamatan perkembangan penanaman modal asing dan dalam negeri yang disetujui melalui BKPM menunjukkan bahwa pesatnya perkembangan Batam telah menarik minat para penanam modal. Sayang hanya tersedia angka penanaman modal yang disetujui dan tidak jelas berapa banyak dari yang disetujui itu telah dilaksanakan. Meskipun demikian, penanaman modal yang disetujui menunjukkan adanya minat penanam modal. Hendaknya diperhatikan bahwa angka-angka penanaman modal yang digunakan di sini bersumber dari BKPM dan belum termasuk penanaman modal dalam sektor minyak bumi dan keuangan.

Setelah tetap rendah di tahun-tahun sebelumnya, penanaman modal asing yang disetujui dalam dua tahun terakhir telah meningkat pesat dari US\$65 juta pada tahun 1988 menjadi lebih dari empat kali pada tahun 1990 sebesar US\$295 juta (lihat Tabel 2A dan 2B). Perkembangan pesat penanaman modal di Batam terjadi bersamaan dengan perkembangan pesat penanaman modal di Indonesia sehubungan dengan perbaikan iklim penanaman modal dan relokasi produksi oleh negara-negara Asia Timur. Selama masa yang sama penanaman modal yang disetujui di Indonesia meningkat dua kali dari US\$4,4 milyar menjadi US\$8,7 milyar. Meskipun demikian, Batam mengalami pertumbuhan lebih pesat karena titik pangkalnya yang lebih rendah maupun meningkatnya minat sejak terjadinya perubahan kebijaksanaan pada tahun 1989 di samping adanya persetujuan antara Singapura dan Batam. Ini terlihat jelas dari peningkatan sumbangan Batam dalam keseluruhan penanaman modal (kumulatif) Indonesia dari 0,43% tahun 1980 menjadi 4,2% tahun 1990 (lihat Tabel 2B).

Sebagaimana dapat diperkirakan peran-

nya sebagai lokasi kegiatan logistik minyak bumi, kebanyakan penanaman modal asing sebelum tahun 1989 berhubungan dengan minyak bumi, antara lain perlengkapan tambang minyak dan baja, serta besi (pipa logam). Sektor terbesar ketiga yang menerima penanaman modal asing adalah pariwisata, yang kebanyakan investasinya terjadi sebelum tahun 1980.

Jelaslah bahwa dalam perkembangan pesat investasi sekarang ini, telah terjadi pergeseran minat investor dari kegiatan-kegiatan logistik minyak ke sektor-sektor baru seperti *real estate*, pariwisata, elektronika, makanan, dan pertanian. Sebagian besar dari investasi pada sektor seperti *real estate* (termasuk *industrial estate*), makanan, dan pertanian telah dilakukan guna mengantisipasi kegiatan ekonomi yang meningkat di Batam maupun untuk menyediakan apa yang diperlukan pasar Singapura. Ada juga antisipasi terhadap perkembangan pariwisata. Dalam hal investasi manufaktur tampaknya elektronika merupakan satu-satunya subsektor penting yang sekarang ini dipertimbangkan.

Negara penanam modal utama di Batam sebagaimana tercatat adalah Singapura (lihat Tabel 3A), walaupun telah terjadi diversifikasi negara penanam modal akhir-akhir ini. Dalam tahun 1980, 70% investasi asing berasal dari Singapura dan 9% dari Jepang. Pada tahun 1990 investasi dari Singapura telah menurun menjadi 46%, sementara AS mencapai 26% dan Jepang hanya 1%. Namun tidak jelas apakah sebagian dari investasi Singapura berasal dari subsidiari perusahaan asing yang berdomisili di Singapura. Negara lain yang telah menanamkan modalnya, meskipun masih relatif berjumlah kecil, adalah Hong Kong, Negeri Belanda, Swedia dan Inggris. Pangsa negara-negara investor di Batam sangatlah berbeda

Tabel 2A

INVESTASI ASING YANG DISETUJUI DI BATAM
(US\$ '000)

Sektor	1980*	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Elektronika	0	0	0	0	0	0	0	0	500	0	25.500
Kimia	0	0	0	0	3.495	0	0	0	0	0	0
Alat Pertambangan Minyak	9.443	3.750	0	85.000	5.751	4.981	0	0	0	4.500	0
Besi & Baja	0	4.000	9.450	63.015	0	0	0	0	1.000	48.000	1.200
Plastik dan Kertas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.600
Pangan & Pertanian	0	0	0	0	0	0	1.000	0	16.300	26.300	10.000
Real Estate	0	0	0	0	0	0	0	0	1.500	0	191.725
Pariwisata	31.564	0	0	0	0	0	0	0	42.066	60.500	53.000
Jasa Perlengkapan	0	0	0	0	0	2.000	0	0	4.000	0	2.600
Mainan Anak-anak dan Lain-lain	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6.000
Total Batam	41.007	7.750	9.450	148.015	9.246	6.981	1.000	0	65.366	139.300	295.625
Total Indonesia	3.238.000	1.091.000	1.397.000	2.882.000	1.107.000	859.000	826.200	1.457.100	4.434.500	4.718.800	8.750.100
% Batam	1,27	0,71	0,68	5,14	0,84	0,81	0,12	0,00	1,47	2,95	3,38

* Kumulatif sampai 31 Desember 1980.

Sumber: Otoritas Pengembangan Industri Batam dan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPPM)

Tabel 2B

JUMLAH INVESTASI ASING YANG DISETUJUI DI BATAM
(US\$ '000)

Sektor	1980*	1985	1988	1989	1990
Elektronika	0	0	500	500	26.000
Kimia	0	3.495	3.495	3.495	3.495
Alat Pertambangan Minyak	9.443	108.925	108.925	113.425	113.425
Besi & Baja	0	76.465	77.465	125.465	126.665
Plastik dan Kertas	0	0	0	0	5.600
Pangan & Pertanian	0	0	17.300	43.600	53.600
Real Estate	0	0	1.500	1.500	193.225
Pariwisata	31.564	31.564	73.629	134.129	187.129
Jasa Perlengkapan	0	2.000	6.000	6.000	8.600
Mainan Anak-anak dan Lain-lain	0	0	0	0	6.000
Total Batam	41.007	222.448	288.814	428.114	723.739
Total Indonesia	9.567.000	10.574.000	11.400.200	12.857.300	17.291.800
% Batam	0,43	2,10	2,53	3,33	4,19

* Kumulatif sampai 31 Desember 1980

Sumber: Otoritas Pengembangan Industri Batam dan BKPM.

Tabel 3A

JUNILAH PENANAMAN MODAL ASING YANG DISETUJUI DI BATAM
(US\$ '000) MENURUT NEGARA ASAL

	1980	1985	1988	1989	1990	Total Indonesia 1990 (US\$ Juta)	% Bagian 1980	% Bagian 1990	% Bagian Indonesia 1990
Jepang	4.000	4.000	6.000	9.000	9.000	9.569	8,9	1,4	25,6
Singapura	31.564	31.564	89.364	91.364	299.164	1.052	70,1	45,5	2,8
Amerika Serikat	0	167.991	167.991	167.991	172.591	2.170	0,0	26,3	5,8
Hong Kong	0	0	0	0	14.500	2.874	0,0	2,2	7,7
Belanda	0	9.450	13.950	18.950	18.950	1.982	0,0	2,9	5,3
Swedia	0	0	16.300	16.300	16.300	n.a.	0,0	2,5	n.a.
Bahama	6.443	6.443	6.443	6.443	6.443	n.a.	14,3	1,0	n.a.
Panama	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	420	6,7	0,5	1,1
Inggris	0	0	22.066	22.066	22.066	728	0,0	3,4	1,9
Lain-lain	0	0	48.000	48.000	95.000	18.572	0,0	14,5	49,7
Total Batam	45.007	222.448	373.114	383.114	657.014	37.367	100,0	100,0	100,0

Sumber: Otoritas Pengembangan Industri Batam dan BKPM.

Tabel 3B

JUMLAH PENANAMAN MODAL ASING DI BATAM MENURUT NEGARA DAN SEKTOR
(US\$ '000)

Negara	1980	1985	1988	1990	% Bagian 1990	Total Indonesia 1990 US\$ Juta	% Bagian* Batam 1990
JEPANG							
Besi dan Baja	4.000	4.000	4.000	4.000	44	-	-
Pariwisata	0	0	2.000	5.000	56	-	-
Total	4.000	4.000	6.000	9.000	100	9.569	0,09
SINGAPURA							
Besi dan Baja	0	0	0	1.200	0	-	-
Pariwisata	31.564	31.564	31.564	115.064	38	-	-
Elektronika	0	0	500	6.500	2	-	-
Pangan & Pertanian	0	0	1.000	27.300	9	-	-
Real Estate	0	0	1.500	141.500	47	-	-
Jasa Perlengkapan	0	0	0	2.600	1	-	-
Mainan Anak-anak	0	0	0	5.000	2	-	-
Total	31.564	31.564	34.564	299.164	100	1.052	28.43
AMERIKA SERIKAT							
Besi dan Baja	0	63.015	63.015	63.015	37	-	-
Alat Pertambangan Minyak	0	99.482	99.482	99.482	58	-	-
Jasa Perlengkapan	0	2.000	2.000	2.000	1	-	-
Kimia	0	3.495	3.495	3.495	2	-	-
Mainan Anak-anak	0	0	0	1.000	1	-	-
Plastik dan Kertas	0	0	0	3.600	2	-	-
Total	0	167.991	167.991	172.591	100	2.170	7,95
HONGKONG							
Elektronika	0	0	0	12.500	86	-	-
Plastik dan Kertas	0	0	0	2.000	14	-	-
Total	0	0	0	14.500	100	3.737	0,39
BELANDA							
Besi dan Baja	0	0	1.000	1.000	11	-	-
Alat Pertambangan Minyak	0	0	0	4.500	47	-	-
Jasa Perlengkapan	0	0	0	4.000	42	-	-
Total	0	0	1.000	9.500	100	1.982	0,48

* Bagian investasi negara-negara di Batam dari total investasinya di Indonesia

Sumber: Otoritas Pengembangan Industri Batam dan BKPM.

dengan peran mereka dalam penanaman modal di Indonesia, di mana investasi Jepang adalah dominan sedangkan investasi Singapura merupakan bagian kecil.

Memang karena investasi yang ke Indonesia baru mulai, investasi Singapura di Batam maupun di seluruh Indonesia masih lebih sedikit daripada investasi Singapura di Johor sendiri (\$328 dibandingkan \$1 milyar dalam tahun 1989). Singapura dan Johor telah mempunyai hubungan bisnis yang lebih lama, relokasi pabrik-pabrik Singapura ke Johor juga telah berlangsung dalam masa yang lebih lama.

Selanjutnya dapat diperhatikan sektor-sektor manakah yang menarik minat negara-negara investor itu. Investasi Jepang adalah dalam dua sektor: besi maupun baja dan pariwisata dengan investasi yang terjadi dua tahun yang lalu. Investasi utama Singapura ialah dalam sektor pariwisata. Akan tetapi, dalam dua tahun lalu telah berlangsung diversifikasi luas dan investasi telah bertambah di bidang *real estate*, makanan dan pertanian, elektronika, mainan anak-anak dan jasa-jasa perlengkapan. *Real estate* telah memperoleh investasi terbesar. Investasi AS dan Belanda kebanyakan dalam kegiatan logistik minyak dan yang berhubungan dengan kegiatan usaha besi maupun baja dan perlengkapan pertambangan minyak. Hongkong merupakan investor baru di Batam dan investasi mereka kebanyakan pada sektor elektronika.

Perkembangan pesat yang sama tercermin dalam angka investasi dalam negeri yang disetujui (lihat Tabel 4A dan 4B). Sampai tahun 1988 sebagian besar investasi dilakukan pada kegiatan logistik minyak dan yang berhubungan dengan kegiatan perlengkapan penambangan minyak, usaha besi dan

baja, bahan material konstruksi, serta pelayanan perkapalan dan penerbangan (dibandingkan dengan persetujuan investasi sebesar Rp40-60 milyar pada tahun-tahun sebelumnya), persetujuan investasi pada tahun 1990 melonjak menjadi Rp354 milyar. Kebanyakan dari peningkatan investasi tahun 1990 berada pada sektor kimia dan *real estate*. Akan tetapi, sejak tahun 1988 investasi dalam elektronika dan pariwisata juga telah meningkat.

Tabel 5 memperlihatkan angka-angka ekspor Batam yang konsisten dengan perubahan pola investasi yang terjadi dalam dua tahun yang lalu. Sebelum tahun 1988, ekspor utama adalah perlengkapan penambangan minyak. Sementara perlengkapan penambangan minyak tetap merupakan ekspor utama, sejak tahun 1988 dan khususnya pada tahun 1990 beberapa komoditi telah terdaftar sebagai ekspor penting. Komoditi ekspor terbesar kedua adalah pipa logam dan ini berhubungan dengan penyelesaian sebuah pabrik pipa tanpa sambungan untuk industri minyak, PT Citra Tubindo. Ekspor terbesar ketiga adalah komponen-komponen elektronika yang mencerminkan peningkatan investasi dalam sektor elektronika yang terutama untuk pasaran ekspor dengan nilai tambah lebih lanjut di Singapura. Pertumbuhan lain yang menarik adalah pertumbuhan ekspor babi hidup dari peternakan babi di pulau berdekatan, Bulan.

Perkembangan lain yang pantas diperhatikan adalah penandatanganan persetujuan secara prinsip antara Pertamina (perusahaan minyak negara Indonesia) dan Badan Pelayanan Umum Singapura untuk memasok gas alam dari ladang gas Matak di Riau 300 km dari Singapura yang diselenggarakan oleh Conoco. Selain itu telah dilakukan pula pembicaraan mengenai konstruksi pusat

listrik tenaga gas untuk memasok perlistrikan di Batam maupun Singapura.

Kawasan Industri

Bukti yang paling konkret dari kerja sama bilateral adalah usaha patungan antara Singapura-Indonesia senilai US\$400 juta untuk membangun suatu kawasan industri pada bulan Januari 1990. Batam Industrial Park dimiliki oleh PT. BATAMINDO Investment Corp. Bagian pemilikan saham Singapura terdiri dari dua perusahaan pemerintah, Singapore Technologies Industrial Corp. (30%) dan Jurong Environmental Engineering (10%) sebuah anak perusahaan Jurong Town Corp., pembangun kawasan industri penting di Singapura. Sedangkan mitra-mitra Indonesia (60%) berasal dari sektor swasta dan tergabung dalam suatu grup bernama Herwindo Rintis yang terdiri dari salah satu grup bisnis besar (kelompok Salim) dan yang lain (Bimantara dan Timmy Habibie).

Batam Industrial Park dikelola oleh perusahaan kedua Batamindo Industrial Management. Kawasan ini akan menempati tanah seluas 500 ha yang dalam lima tahun kemungkinan akan bertambah 1.000 Ha lagi. Diharapkan proyek ini akan mampu menampung 40.000-50.000 pekerja. Sampai saat ini BATAMINDO sudah menghimpun 32 investor yang telah menandatangani surat pernyataan mulai beroperasi, termasuk Sumitomo. Para investor lain yang sudah menandatangani surat persetujuan bergabung dengan Batam Industrial Park adalah: Philips, Western Digital, Sony, Toshiba dan Thomson Electronics. Sedang diharapkan 30 penyewa lagi sebelum pertengahan tahun 1991. Subsektor utama tampaknya adalah elektronika dengan Singapura merupakan investor asing terkemuka yang menanam

modal sebesar US\$120 juta.

Kawasan industri menyediakan kepada para pengusaha pabrik untuk kontrak sewa jangka pendek maupun panjang, asrama para pekerja, dan prasarana pelengkap yang lain. Sudah didatangkan dua generator 9MW ke kawasan ini dari pabrik Indocelement Jawa Barat yang merupakan milik kelompok Salim. BATAMINDO juga akan membantu mencari dan melatih tenaga kerja, memproses aplikasi penanaman modal maupun menjamin kelancaran arus barang dan orang antara Singapura dan Batam. Bila diperlukan, mitra Indonesia, Herwindo Rintis, dapat ikut serta sebagai pemegang saham 5% dalam perusahaan.

Persetujuan pemenuhan fasilitas telekomunikasi juga telah ditanggung. Suatu usaha patungan antara mitra dagang yang sama di Batam Industrial Park telah dimulai untuk membangun proyek telekomunikasi yang menghubungkan Batam dengan Singapura tanpa melewati Jakarta. Menara telekomunikasi akan dibangun di Batam Industrial Park.

Di samping Batam Industrial Park, tujuh permohonan lain untuk pembangunan kawasan industri sudah disetujui. Satu-satunya yang telah menghimpun sejumlah pemohon adalah PT Suar International Development yang didirikan oleh para investor Taiwan dengan para pelamar Taiwan di berbagai subsektor.

Motivasi untuk Investasi

Ada beberapa motivasi untuk menanamkan modal di Batam dan Bintan: (1) untuk menunjang kebutuhan industri minyak: investasi dan ekspor perlengkapan penambangan minyak, besi dan baja (terutama pi-

pa logam); (2) untuk menyediakan keperluan pasar Singapura: hasil pertanian dan pangan, pariwisata dan pakaian; (3) untuk memanfaatkan tenaga kerja yang lebih murah dan sumber-sumber daya yang ada. Pada umumnya, produksi adalah 100% untuk ekspor (misalnya elektronika) yang mendayagunakan dukungan tenaga kerja terampil dan infrastruktur Singapura; dan (4) guna mengantisipasi pertumbuhan Batam: *real estate*, kawasan industri, tempat-tempat wisata dan proyek infrastruktur yang lain.

Motivasi investor asing untuk menanamkan modal juga beraneka ragam. Singapura dan Indonesia melakukan penanaman modal berdasarkan keempat motivasi itu. Sebelum perubahan kebijaksanaan dilaksanakan, perusahaan-perusahaan Singapura telah membangun tempat-tempat kerja di Batam untuk menghasilkan komponen-komponen elektronika. Investor-investor asing yang lain, khususnya AS, telah menanam modal dalam usaha-usaha yang berhubungan dengan minyak di waktu lalu. Akan tetapi, gelombang baru penanaman modal asing terutama terdorong oleh motif yang ketiga. Beberapa investor asing adalah mereka yang merencanakan untuk merelokasi industrinya dari Singapura. Peranan Jurong Industrial Estate yang anak perusahaannya menjadi mitra di Batam Industrial Park adalah penting untuk memperlancar proses relokasi investor yang semula berbasis di Singapura.

Salah satu investor pertama yang bukan dari Singapura dan yang menunjukkan minatnya adalah Sumitomo Electrical Automotive Products Singapore, yang merupakan anak perusahaan Sumitomo Electric yang berada di Singapura. Mereka memproduksi perlengkapan listrik, kawat listrik, dan kabel-kabel mobil; kegiatan produksi ini diharap-

kan mulai pada tahun 1991 dengan 550 pekerja. Mereka berlokasi di Batam Industrial Park dan telah mendapatkan bantuan dari suatu perusahaan tenaga kerja yang didirikan dengan bantuan pemerintah Indonesia. Yang menjadi motivasi utama mereka untuk mengadakan investasi adalah murahness biaya tenaga kerja dan adanya dukungan dari pemerintah Singapura -- "kami bertumpu pada pemerintah Singapura".⁵ Selain mendirikan sebuah pabrik di Johor, Sumitomo juga merencanakan untuk mengintegrasikan produksinya dengan menggabungkan produksi dan jasa dari anak-anak perusahaan di tiga lokasi. Produk-produknya akan diekspor kembali ke Jepang.

Para investor Indonesia juga telah aktif menanam modal di daerah ini. Investor terbesar adalah kelompok Salim yang sudah menanamkan modalnya di tiga pulau Riau: Batam, Bulan dan Bintan. Ini tampaknya merupakan bagian dari relokasi dan strategi diversifikasi dari kelompok tersebut. Mereka sedang menanamkan modalnya dalam bermacam-macam usaha lain selain kawasan industri dan pembangunan industri Batam yang sudah disebutkan. Kelompok ini juga menyewakan seluruh pulau tidak hanya untuk usaha agribisnis terpadu yang meliputi peternakan babi, ayam dan buaya tetapi juga perkebunan bunga dan buah-buahan. Bersama dengan kelompok bisnis besar Indonesia lainnya, Sinar Mas serta investor-investor lain yang lebih kecil, kelompok Salim membangun peternakan babi yang dimulai tahun 1986, jadi sebelum ada perubahan kebijaksanaan. Pasar tujuan mereka adalah Singapura yang sekarang membeli sekitar 110.000 babi dan merupakan 10-15% dari kebutuhan Singapura. Mereka merenca-

⁵Takeuchi, direktur pelaksana, *ASWJ* 5/12/1990.

Tabel 4A

PENANAMAN MODAL DALAM NEGERI YANG DISETUJUI DI BATAM
(dalam Juta Rp)

Sektor	1980*	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Elektronika	0	0	0	0	0	0	0	0	21.940	3.310	5.000
Kimia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.000	225.000
Alat Pertambangan Minyak	0	0	0	0	18.300	16.636	10.219	2.540	5.450	7.267	0
Besi & Baja	0	0	0	12.691	0	40.555	14.380	0	0	0	0
Pakaian Jadi	0	0	0	0	0	0	4.430	0	3.550	0	0
Pangan & Pertanian	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9.462
Real Estate	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	106.175
Pariwisata	0	0	0	0	6.000	0	0	23.565	22.200	9.259	7.250
Bahan Konstruksi	8.758	4.830	0	0	9.496	0	0	9.009	508	0	0
Sarung tangan Karet	0	0	0	0	0	0	0	0	6.600	2.922	0
Kapal & Pesawat Terbang	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bangunan dan Jasa	8.515	0	0	0	0	38.069	6.780	26.160	9.500	28.319	0
Lain-lain**	0	0	0	0	0	0	0	7.191	300	0	981
Total Batam	17.273	4.830	0	12.691	33.796	95.200	35.809	68.465	70.048	52.177	353.868
Total Indonesia (Rp Milyar)	1.358	1.691	1.949	7.005	1.949	3.750	4.417	10.265	14.916	19.594	59.878
% Batam	1,27	0,29	0,00	0,18	1,73	2,54	0,81	0,67	0,47	0,27	0,59

* Kumulatif sampai 31 Desember 1980.

** Lain-lain terdiri dari kayu, sepatu, payung dan cenderamata

Sumber: Otoritas Pengembangan Industri Batam dan BKPM.

Tabel 4B

JUMLAH PENANAMAN MODAL DALAM NEGERI YANG DISETUJUI DI BATAM
(Juta Rp)

Sektor	1980	1985	1988	1989	1990
Elektronika	0	0	21.940	25.250	30.250
Kimia	0	0	0	1.100	226.100
Alat Pertambangan Minyak	0	34.936	53.145	60.412	60.412
Besi & Baja	0	53.246	67.626	67.626	67.626
Pakaian Jadi	0	0	7.980	7.980	7.980
Pangan & Pertanian	0	0	0	0	9.462
Real Estate	0	0	0	0	106.175
Pariwisata	0	6.000	51.765	61.024	68.274
Bahan Konstruksi	8.758	23.084	32.601	32.601	32.601
Sarungتان Karet	0	0	6.600	9.522	9.522
Kapal dan Pesawat Terbang		-	-	-	-
Bangunan dan Jasa	8.515	46.584	89.024	117.343	117.343
Lain-lain	0	0	7.491	7.491	8.472
Total Batam	17.273	163.850	338.172	390.349	744.217
Total Indonesia (Rp Milyar)	1.358	33.747	63.344	82.938	142.816
% Batam	1.27	0,49	0,53	0,47	0,52

Sumber: Otoritas Pengembangan Industri Batam dan BKPM.

Tabel 5

PRODUK EKSPOR UTAMA DARI BATAM
(US\$ '000)

Produk	1986	1987	1988	1989	1990
Ikan	449	483	429	3.319	1.945
Babi Hidup	0	267	1.880	5.751	7.784
Pakaian Jadi	0	3.252	4.209	4.758	4.741
Pipa Logam	246	1.031	4.920	2.740	30.664
Kimia	153	0	8	157	1.185
Kompur Elektronika	0	0	1.813	2.289	16.998
Alat Pertambangan Minyak	0	0	23.483	9.037	63.898
Komponen TV	0	0	0	5.744	2.539
Alat Transportasi	0	0	0	313	7.470
Telpon Tanpa Tali	0	0	0	0	5.282
Kerangka Konstruksi	0	0	0	725	784
Suku Cadang	0	0	0	199	887
Kayu Gergajian	181	276	912	185	658
Kayu Lapis	0	0	0	954	1.354
Subtotal	1.029	5.309	37.654	36.171	146.189
Total Batam	20.855	26.817	44.226	52.987	151.547
Total Riau (Nonminyak)	198.319	278.997	398.648	429.496	595.527
% Bagian Batam	11	10	11	12	25
Total Indonesia (Nonminyak) (US\$ Juta)	6.552	8.472	11.621	13.480	14.604
% Bagian Batam	0,32	0,32	0,38	0,39	1,04

Sumber: Biro Pusat Statistik.

nakan memasok 600.000 babi atau 50% dari konsumsi Singapura pada tahun 1998.

Peternakan buaya (daging dan kulitnya) ditujukan untuk pasaran Singapura dan Hongkong. Perkebunan anggrek merupakan usaha patungan antara kelompok Salim dan perusahaan bunga Singapura, dengan tujuan pemasaran ke Singapura dan Jepang. Kelompok Salim juga sedang merencanakan peternakan ayam. Penyaluran produknya telah terjamin pada cabang-cabang usaha kelompok Salim dalam perusahaan Indonesia dan Singapura yang memegang izin usaha dari Kentucky Fried Chicken.

Di Batam kelompok Salim sedang merencanakan investasi pada sektor pariwisata dan industri. Mereka juga merencanakan akan membangun proyek olefin seharga US\$1,5 milyar di Bintan dekat tempat penguasaan dan pengapalan barang-barang Pertamina.

Selain kelompok Salim, Asia Permai, perusahaan dalam negeri pembuat elektronika dan mesin hitung, juga sedang merencanakan membangun pabrik di Batam. Mereka berencana menghasilkan hi-fi dan walkman untuk pasaran AS dan mesin hitung untuk pasaran Eropa. Motivasi utamanya adalah: (1) pelaksanaan ekspor yang lebih cepat karena Batam merupakan *bonded area* dan karenanya untuk mengekspor tidak harus melalui prosedur administratif⁶ yang rumit; (2) lokasi yang berdekatan dengan Singapura sehingga memudahkan pemasaran serta mudah memperoleh tenaga kerja terampil. Tingginya biaya tenaga kerja di Batam dibanding Jawa dapat diimbangi oleh makin

tingginya keuntungan maupun efisiensi. Selain keempat motivasi tersebut di atas, ada kemungkinan kelompok Asia Permai juga akan mengambil beberapa komponen dari Malaysia untuk kepentingan produksinya.

Suatu usaha patungan Singapura-Indonesia yakni dengan dua anak perusahaan kelompok Astra dari pihak Indonesiannya merencanakan pembuatan semikonduktor. Satu dari anak perusahaan itu, Astra Grafia adalah satu-satunya agen komputer Gold Star. Astra Microtronics Technology sedang dibangun dengan investasi sebesar US\$72 juta dan berlokasi di Batamindo. Mereka merencanakan pembangunan rangkaian usaha terpadu serta pelaksanaan ekspor yang seharusnya dimulai pada bulan Agustus tahun ini. Kapasitas yang direncanakan adalah US\$545 juta pada tahun 1995.

Target pemasarannya adalah Amerika Serikat, Eropa dan beberapa pabrik perakitan komputer di Asia. Kendatipun biaya-biaya di Batam lebih tinggi daripada di Jawa, alasan pokok pemilihan Batam adalah karena letaknya yang berdekatan dengan Singapura; hal ini memudahkan investor untuk mendapatkan reputasi internasional, karena bagi banyak perusahaan multinasional Singapura merupakan pusat belanja regional mereka. Meskipun Indonesia belum mempunyai reputasi internasional dalam bidang elektronika, kedekatannya dengan Singapura dan posisinya sebagai suatu *bonded zone* serta kemampuan untuk memenuhi permintaan-permintaan dengan cepat akan menjadi pertimbangan penting sebagai akibat pesatnya perubahan dan sangat bersaingnya ciri industri elektronika dewasa ini. Komponen-komponen diimpor dari Jepang, sedangkan sebagian dirancang dari Malaysia dan Thailand. Sedangkan input domestiknya diperkirakan 30%.

⁶Kendati ada deregulasi di Indonesia yang melancarkan ekspor demikian sehingga prosedur sederhana dan tidak kompleks, keuntungan dari pelaksanaan ekspor tanpa melalui prosedur administrasi dipandang lebih besar.

III. Kebijakan Ekonomi Segi Tiga Pertumbuhan: Suatu Pandangan Indonesia

Gagasan Ideal Segi Tiga Pertumbuhan

Sebagaimana telah disebutkan, gagasan segi tiga pertumbuhan merupakan gagasan memanfaatkan keadaan saling melengkapi antara wilayah-wilayah yang berdekatan. Tiga wilayah dipandang sangat saling melengkapi karena tingkat perkembangannya yang berbeda. Tabel 6 memperlihatkan perbandingan biaya tenaga kerja dan harga tanah yang menunjukkan adanya potensi saling melengkapi. Riau dapat menyediakan tanah, gas alam, tenaga kerja tidak terampil dan air tawar. Oleh karena itu, proses produksi yang membutuhkan tenaga kerja tidak terampil dan teknologi rendah akan dilokasikan di Batam. Berdasarkan sumber daya tersebut, maka usaha-usaha pertanian dan peternakan dapat juga dikembangkan di Riau.

Demikian pula Johor dapat menyediakan tanah, gas alam dan air. Akan tetapi karena Johor telah lebih maju dan memiliki infrastruktur yang lebih baik serta tenaga kerja yang lebih terampil, maka proses produksi di tingkat menengah lebih cocok dilokasikan di Johor. Di sini juga telah ada pengolahan produk pertanian yang maju dan dapat mengalihkan kecakapan dan teknologinya kepada provinsi Riau.

Sementara itu, Singapura akan menyediakan infrastruktur penunjang seperti keuangan, transportasi dan telekomunikasi, tenaga kerja terampil, manajemen dan akses ke pasaran dunia. Jelas Singapura mempunyai keunggulan komparatif dalam sektor jasa. Produksi tingkat tinggi yang padat modal dan teknologi, termasuk puslitbang juga dapat ditempatkan di Singapura.

Dalam hal ini perlu diperhatikan bahwa pembagian bidang kerja yang dikemukakan di atas hanya dapat diterapkan pada industri-industri tertentu dalam sektor manufaktur di mana proses produksinya dapat dengan mudah dipisah-pisahkan. Industri permesinan, automotif dan elektronika merupakan contoh-contoh subsektor demikian.

Prinsip dasar keunggulan komparatif dan pembagian kerja bukan merupakan hal yang baru. Akan ada tukar-menukar produk dan jasa yang memungkinkan masing-masing lokasi mengkhususkan dan memproduksi dalam skala yang lebih besar daripada jikalau seluruh proses produksi itu berada dalam satu lokasi. Selanjutnya, kedekatan dan mudahnya pergerakan barang dan jasa menyebabkan lebih rendahnya biaya-biaya transportasi dan komunikasi, lebih cepatnya kesiapan menanggapi tuntutan perubahan dan mudahnya keperluan koordinasi. Motivasi-motivasi yang diperkirakan tadi tampaknya sudah menjadi unsur-unsur pertimbangan para investor.

Skala ekonomi juga dapat diperoleh melalui pengembangan bersama infrastruktur seperti telekomunikasi, pasok air, energi dan pelayanan listrik. Menurut Ng dan Wong (1990), potensi keuntungan terkandung dalam standardisasi dan *externalities*. Kerja sama dalam pengadaan air dari Bintan ke Singapura yang sedang di negosiasi merupakan contoh konkret.

Bidang penting lain yang dapat bersama-sama dipromosi dan dikembangkan adalah kepariwisataan dan industri hiburan. Karena keterbatasan tanah yang tersedia, Singapura tidak dapat mengusahakan tempat-tempat hiburan. Johor dan Riau dengan negeri dan kawasan pantainya yang luas dapat memanfaatkan kelimpahan wisa-

Tabel 6

PERBANDINGAN BIAYA RELATIF SAHAM TANAH DAN PEKERJA

	Johor/Malaysia	Jurong/Singapura	Batam/Indonesia
Harga Tanah (US\$ Per M ²)	4,08	4,25	2,3
Rata-rata Upah Pekerja dalam US\$ (Sebulan)			
Tidak Terampil	150	350	90
Setengah Terampil	220	420	140
Terampil	400	600	200

Sumber: *Business Times*, Februari 1991.

tawan-wisatawan dari Singapura. Target pemasarannya justru bukan hanya wisatawan non-ASEAN yang melihat Singapura sebagai pintu gerbang ke Asia Tenggara, melainkan juga para wisatawan ASEAN. Orang-orang Singapura yang mempunyai penghasilan lebih tinggi akan menjadi bagian penting dari pasar tersebut.

Memang perkembangan dan pertumbuhan dari masing-masing daerah di dalam zone diharapkan secara positif berkembang dan menjalar ke seluruh negeri yang kemudian akan meningkatkan pembangunan ekonomi masing-masing negara dan seluruh kawasan secara keseluruhan.

Bagaimana mengenai implementasi gagasan itu? Cara ideal mengembangkan segi tiga pertumbuhan dari sudut keuntungan investor ialah bahwa pembangunannya menjadikan satu kawasan yang terpadu. Para investor hendaknya dapat berpikir tentang investasi dalam satu lokasi dan bukan investasi di tiga negara. Dengan tingkat kerja sama

yang tertinggi, ini akan berarti bebas bergerak barang, jasa dan orang-orang. Untuk memungkinkan pergerakan bebas barang-barang ke seluruh kawasan perlu adanya syarat bebas bea dan perlu penyelarasan prosedur cukai. Supaya dipandang sebagai satu lokasi investasi, juga perlu ada penyesuaian dan penyederhanaan investasi, perpajakan, hukum pertanahan dan peraturan-peraturan lainnya. Akhirnya untuk membuat orang-orang bebas Bergeraknya perlu ada penyesuaian dan penyederhanaan peraturan imigrasi.

Kenyataan: Isu dan Masalah

Sebagaimana diketahui, realisasi dari gagasan ideal tersebut mengalami banyak hambatan -- banyak di antaranya tidak hanya bersifat ekonomi semata-mata, tetapi juga sosial dan politis. Lebih dari itu, orang harus melihat isu-isu bukan hanya per negara, melainkan juga pada tingkat antarpemerintah (yaitu di antara negara-negara).

Isu-isu di Lingkup Indonesia

Problema yang Berkaitan dengan Batam

Infrastruktur dan Kebijakan

Transportasi dengan pelayanan ferry yang teratur dan keadaan jalan raya di Batam dipandang memadai oleh kebanyakan investor. Pemerintah juga merencanakan perluasan lapangan udara agar dapat didarati Boeing 747 dan pengembangan suatu pelabuhan besar guna kepentingan ekspor di pantai timur Batam yang akan meliputi sebuah terminal bahan mentah minyak sawit. Masalah pokok yang dikemukakan para investor adalah pembangunan prasarana yang masih ketinggalan, yaitu kurangnya penyediaan fasilitas tenaga listrik, air tawar dan telekomunikasi. Perlistrikan dan telekomunikasi tidak begitu menyebabkan masalah, karena dapat diatasi dengan pemasangan generator dan penggunaan telepon seluler yang dibeli dari Singapura. Akan tetapi, air tawar dipandang sebagai suatu kendala yang lebih serius. Ada lima tempat penampungan air yang sedang dibangun, satu yang terdekat dengan Kawasan Industri Batam mendekati penyelesaiannya.

Perkembangan pesat dalam investasi serta peningkatan cepat penduduk Batam telah mendorong perlunya segera dibangun prasarana. Karena dana pemerintah terbatas, maka sektor swasta harus diikutsertakan. Sebagaimana telah disebutkan, kawasan industri swasta akan mengisi kekosongan itu dan para investor berusaha mengatasi masalah prasarana dengan memilih lokasi di dalam kawasan industri. Peningkatan peran sektor swasta ini perlu dipandang dari sudut kecenderungan pemerintah Indonesia untuk meningkatkan peranan sektor swasta, termasuk dalam pembangunan prasarana seperti jalan,

pelabuhan dan telekomunikasi secara umum sejak penurunan harga minyak. Permasalahan yang mungkin terjadi adalah ketidakadilan distribusinya sehubungan dengan objektivitas tender seperti dikemukakan di bawah dan kejelasan peran-peran sektor swasta dan pemerintah.

Tenaga Kerja dan Pertanahan

Karena tenaga kerja dan tanah merupakan dua sumber daya penting yang menarik sebagai keunggulan komparatif Batam, maka kita perlu mengkaji kedua hal tersebut dan mengetahui kemungkinan permasalahannya. Ketersediaan tenaga kerja telah dipersoalkan oleh sektor swasta. Hanya sebagian tenaga kerja dapat disediakan dari Batam serta pulau-pulau Riau dan sekitarnya; selebihnya harus didatangkan dari wilayah lain seperti Sumatera dan Jawa. Pembangunan kawasan industri seperti Batam Industrial Park merupakan wujud usaha dalam membantu pencarian, pelatihan dan perumahan tenaga kerja.

Sebagaimana telah disebutkan, industri-industri yang padat karya, khususnya industri yang membutuhkan banyak air, termasuk dalam daftar negatif di Batam sebagai akibat keterbatasan sumber daya alam Batam. Oleh karena itu, dalam menginterpretasikan gagasan ideal segi tiga pertumbuhan, di mana industri padat karya dianggap sebagai keunggulan komparatif, harus disadari pula bahwa akibat pengaturan dan kendala fisiknya, hanya jenis-jenis industri tertentu seperti elektronika yang dapat dilo-kasikan di Batam dan Riau.

Berkenaan dengan pembelian tanah, orang-orang asing tidak diizinkan memiliki tanah kecuali menyewanya maksimum selama 30 tahun. Ada suatu perselisihan penda-

pat di tahun 1990 ketika beberapa perusahaan real estate menjual rumah kepada orang-orang Singapura, yang memang tidak dapat memiliki hak milik tanah. Persoalan pokok dengan masalah tanah ialah ketidakcocokan di antara BIDA dan Badan Pertanahan Nasional mengenai pemberian hak tanah karena tidak ada penentuan tanggung jawab yang jelas. Beberapa investor juga telah menunjukkan biaya berkenaan dengan pembebasan tanah sebagai disinsentif. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, para investor akan berlokasi di kawasan industri.

Isu Pemerataan

Perkembangan yang pesat dari satu daerah umumnya mengakibatkan berbagai macam masalah pemerataan. Rakyat Riau merasa prihatin karena tidak memperoleh bagian yang adil dari keuntungannya. Ini mempunyai banyak segi. Investor-investor besar dalam negeri cenderung dibatasi pada sejumlah kelompok besar yang berdomisili di Jakarta. Walaupun hal tersebut lazim, penduduk setempat merasa bahwa mereka akan dirugikan karena harga tanah yang menjadi tinggi dan biaya hidup yang lebih tinggi di kepulauan Riau. Ada juga permasalahan dalam mendapatkan harga yang adil bagi tanah mereka. Para spekulan telah membeli banyak tanah di Batam dan untuk menghadapinya, sekarang pembelian tanah harus dilaksanakan melalui BIDA di Jakarta, bukan Batam dan para pemilik tanah diberi waktu terbatas untuk mengembangkan tanahnya. Kalangan bisnis dan orang-orang Jakarta kemungkinan memperoleh keuntungan, sementara kepentingan lokal dan daerah merasa tidak akan diuntungkan. Isu penyerapan tenaga kerja secara potensial juga merupakan sesuatu yang sensitif. Keba-

nyakan pekerja diperkirakan berasal dari Jawa atau Sumatera.

Peraturan-peraturan

Proses pelaksanaan investasi dan promosi Batam masih dipandang ada kekurangannya. Beberapa perusahaan yang diwawancarai merasakan bahwa para pengelola Batam tidaklah seaktif sebagaimana seharusnya dalam mempromosikan dan memudahkan investasi. Bahkan kendatipun, Badan Penanaman Modal diharapkan menjadi satu tempat pengurusan akhir dan para investor tidak harus datang ke Jakarta, namun jumlah hambatan birokratis juga dirasakan banyak, relatif ke Malaysia dan Singapura. Proses urusan investasi di Batam diperkirakan memakan waktu dua bulan yang jauh lebih lama daripada pengurusan di Johor dan Singapura.

Masalah Sosial yang Potensial

Jenis industri yang dibayangkan berlokasi di Batam seperti elektronika banyak mempekerjakan pekerja wanita muda. Misalnya dalam hal Batam Industrial Park, para pekerja akan dipasok oleh perusahaan dan untuk pabrik-pabrik elektronika yang akan membutuhkan setengah dari pekerja itu, para wanita lajang akan direkrut dari Jawa untuk bekerja dengan kontrak 2½ tahun. Tingkat upahnya akan jauh lebih tinggi daripada upah di Jawa tetapi lebih rendah daripada upah di Singapura yaitu diperkirakan US\$125 sebulan. Masalah-masalah sosial yang potensial dapat timbul dari terkonsentrasinya penduduk wanita muda.

Kebutuhan perumahan yang memadai untuk menampung semua pekerja itu juga

dapat menimbulkan masalah sosial. Pertumbuhan telah menarik arus penduduk pencari lapangan kerja, banyak dari mereka adalah orang muda dan tenaga tidak terampil yang bekerja pada bidang konstruksi. Ini telah menyebabkan berkembangnya lingkungan perkotaan kumuh dan pada tahun 1988 dibentuk suatu tim pemerintah daerah untuk menangani penduduk-penduduk ilegal itu. Hasilnya adalah perpindahan 3.500 penghuni lingkungan kumuh ke lokasi-lokasi yang layak.

Pada bulan Oktober 1990 Menteri Habibie menganjurkan agar semua perusahaan *real estate* harus memikirkan biaya perumahan yang rendah dalam proyek-proyek mereka. Apakah ini akan dilaksanakan atau tidak masih tanda tanya. Jika para pengusaha atau pemerintah tidak mengusahakan biaya perumahan yang lebih rendah, mungkin Batam akan terisi dengan banyak lingkungan kumuh untuk para pemukim baru. Biaya-biaya yang meningkat dapat juga berarti bahwa walaupun upah sudah lebih tinggi, tetapi biaya hidup bagi orang-orang daerah itu masih terlalu tinggi.

Akibat-akibat negatif dari suatu daerah yang berkembang terlalu pesat yang biasanya diperkirakan terjadi adalah peningkatan kejahatan dan berbagai konflik karena ketimpangan sosial.⁷

Perkembangan Batam bagi Daerah Indonesia Lainnya

Sebagaimana dapat diperkirakan masalah pokok seputar perkembangan Batam-Riau terhadap daerah Indonesia lain bercirikan distribusional. Ada dua jenis masalah

distribusi. Yang pertama adalah anggapan bahwa hanya sekelompok kecil orang memperoleh manfaat dari pembangunan segi tiga pertumbuhan. Sudah ada kritik mengenai terbatasnya jumlah partisipan dalam proyek Singapura-Batam. Hanya sejumlah kelompok usaha besar yang berbasis Jakarta tampak aktif terlibat dalam investasi di segala tingkatan. Persoalan lain menyangkut segi-segi etnis.

Masalah distribusi yang kedua adalah pembangunan Riau dibandingkan dengan daerah Indonesia lainnya. Tugas mengembangkan Riau diserahkan kepada Batam Development Authority yang berada di bawah yurisdiksi Menteri Keuangan dan demikianlah anggarannya secara teknis juga ada di bawah anggaran Kementerian. Juga ada dana-dana melalui anggaran pemerintah pusat yang dialokasikan ke setiap provinsi. Berkenaan dengan kebutuhan untuk membangun prasarana secepatnya, masalah lain yang muncul adalah mengapa pengembangan Riau diprioritaskan. Bagaimana mengenai pengembangan Indonesia Bagian Timur yang merupakan tujuan penting dalam rencana lima tahun sekarang ini? Perasaan nasionalis di Indonesia pada dasarnya masih kuat dan kadang-kadang kemunculannya mempengaruhi kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi. Pembatasan-pembatasan pada kepemilikan asing, misalnya, dapat dite-lusuri pada perasaan-perasaan kuat anti penanaman modal asing (umumnya anti Jepang) dan demonstrasi-demonstrasi yang terjadi di pertengahan tahun 1970-an. Jadi jika kepulauan Riau terlihat dikontrol dan "dikelola" oleh Singapura, maka perasaan-perasaan nasionalis di daerah Indonesia lainnya merupakan suatu kekuatan melawan pemerintah, walaupun keuntungan-keuntungan ekonominya jelas. Pada saat sekarang

⁷*Business Indonesia*, 27 Agustus 1990.

yang tampak lebih banyak adalah masalah distribusi daripada perasaan nasionalis.

Isu-isu Tingkatan Antarpemerintahan

Tingkat Komitmen Politik

Ada suatu basis bersama untuk ketiga pemerintah, yaitu, meliputi: tujuan-tujuan pertumbuhan ekonomi bersama; keinginan untuk menumbuhkan penanaman modal swasta; dan tidak adanya pertentangan dengan kepentingan nasional sehubungan dengan harus membuka pasar domestik (suatu hambatan bersama dalam kerangka ASEAN). Akan tetapi, komitmen politik yang mendukung gagasan itu oleh pemerintah pusat ketiga negara harus kuat sebelum dipertimbangkan kebijaksanaannya yang lebih pragmatis dan bagaimana mengimplementasikan. Komitmen politik memang diperlukan untuk memberi kepastian kepada para investor dan untuk memberi arah perumusan dan implementasi seperangkat kebijaksanaan yang jelas. Sektor swasta yang diwawancarai, terutama mereka yang belum menanam modal di situ, merasakan bahwa komitmen politik merupakan pertimbangan yang sangat penting. Seperti diketahui dari analisis risiko melakukan investasi di suatu negara, stabilitas politik merupakan faktor yang amat penting yang dipertimbangkan dalam memilih suatu lokasi untuk investasi. Keputusan Sumitomo untuk berlokasi di Batam didorong oleh pertimbangan pemerintah Singapura dalam keputusannya menanam modal di Batam adalah sehubungan dengan masalah tersebut. Dalam segi tiga pertumbuhan hal ini terwujud dalam kebutuhan untuk komitmen politik yang kuat oleh ketiga pemerintahan.

Pada saat sekarang tampaknya komitmen yang terkuat berasal dari pihak Singapura. Pihak Indonesia cukup mendukung meskipun barangkali kurang kuat dibanding pihak Singapura karena ada beberapa isu yang dianggap masih perlu dibahas. Sementara itu, pihak Malaysia belum memberikan komitmen.

Selain manfaat-manfaat ekonomi yang jelas bagi Singapura untuk menjadikan Johor dan Riau sebagai wilayah "hinterland" guna mengatasi kendala-kendala pertumbuhannya sebagai akibat keterbatasan wilayahnya sendiri, hipotesa-hipotesa berikut ini juga pernah diberikan sebagai alasan kuat mengapa Singapura memberikan dukungan. Pertama, Singapura cenderung melihatnya dari segi "kepentingan bersama" karena mereka merasa bahwa negara-negara lain juga akan diuntungkan. Kedua, jalinan ekonomi yang lebih erat di antara tiga negara juga dilihat sebagai suatu isu strategis bagi Singapura dalam mengurangi ancaman yang berasal dari negara-negara tetangganya.

Pertimbangan penting yang lain adalah bahwa Singapura tergantung pada Johor dalam hal pasokan airnya. Sebagai akibat pertumbuhan Johor, peningkatan pasok air itu tidak siap tersedia bila diperlukan dan demikianlah ini mengharuskan untuk mendiversifikasikan sumber komoditi yang begitu penting. Maka karena Singapura, yang paling tergantung pada gagasan segi tiga pertumbuhan, dan yang diperkirakan akan memperoleh keuntungan yang terbanyak, Singapura berusaha mendorong dan memberikan perwujudan yang paling konkret dan komprehensif dari gagasan tersebut. Mereka juga mencoba memperluas pentingnya gagasan itu di dalam kerja sama ekonomi ASEAN.

Singapuralah yang paling tergantung dan merasakan sangat mendesaknya pengembangan segi tiga pertumbuhan yang didukung oleh ketiga pihak. Sementara bagi Indonesia, pengembangan Batam adalah penting, namun tidak menentukan karena Batam merupakan bagian kecil saja dari Indonesia.

Pemerintah Indonesia telah menggeser arah kebijaksanaan ekonominya sejak tahun 1986. Kemauan politik untuk melaksanakan devaluasi yang tak populer dan deregulasi deregulasi menjadi kuat setelah anjlognya harga minyak bumi dalam tahun 1986. Sejak itu kebijaksanaan ekonomi telah bergeser menuju kebijaksanaan yang berorientasi ke luar negeri dan meningkatkan peranan sektor swasta. Perubahan tersebut sangat menentukan perubahan dalam kebijaksanaan atas Batam dan Riau. Dukungan pemerintah pusat pada pengembangan Riau harus dilihat dari sudut upaya peningkatan ekspor nonmigas. Pertumbuhan ekspor nonmigas yang dramatis dalam beberapa tahun terakhir ini telah memberi dukungan pada kebijaksanaan tersebut dan memungkinkan lebih banyak dukungan bagi gagasan pengembangan kepulauan Riau sebagai bagian dari strategi peningkatan efisiensi dan daya saing Indonesia dalam pasaran dunia. Dapat diperkirakan bahwa dukungan tidak akan diperoleh jika hal itu dilakukan sebelum adanya perubahan orientasi kebijaksanaan ekonomi Indonesia dan penurunan harga minyak bumi. Pertentangan dari kelompok nasionalis akan lebih kuat dalam periode sebelum 1986. Alasan lain dari kurangnya sentimen kelompok nasionalis terhadap negara asing yang menggunakan dan mengembangkan daerah Indonesia adalah karena Singapura tidak dilihat sebagai ancaman. Dan memang sebagai negara yang akhirnya tidak

mengalahkannya dalam persaingan. "Kami perkirakan akhirnya akan bersaing dengannya, karena itu mengapa kita tidak menggunakan Batam sebagai batu loncatan untuk pertumbuhan lebih lanjut untuk sementara waktu?" (Emil Salim, *FEER*, 3 Januari 1991).

Respons yang cepat dalam bentuk perubahan kebijaksanaan dan dukungan yang diberikan pihak swasta dapat juga dilihat sebagai indikasi kuatnya komitmen politik untuk memulai pembangunan secara cepat; jika harus menunggu pemerintah membangun prasarana maka realisasi investasi akan menjadi jauh lebih lama. Akan tetapi, masalah pemerataan telah menjadi lebih penting daripada masalah nasionalisme yang mempertanyakan motif-motif dan rencana Singapura seperti dikemukakan di atas. Kritik telah ditujukan kepada kelompok-kelompok di dalam negeri yang menanam modal dalam usaha besar di kawasan segi tiga pertumbuhan dan berusaha mencari keuntungan dari kerja sama ekonomi. Sebagaimana disebutkan ini menambah problema etnis dan kenyataan bahwa mayoritas orang Singapura adalah keturunan Cina, dengan sendirinya menambah dimensi masalah etnis.⁸

Orang-orang Indonesia juga cenderung lebih melihat segi tiga pertumbuhan dari perspektif Indonesia daripada perspektif ASEAN. Jelaslah perspektif mereka adalah keuntungan-keuntungan dari segi tiga pertumbuhan untuk memperoleh dana-dana dan keahlian guna membangun kawasan.

Pemerintah Malaysia tampaknya masih belum mempunyai komitmen terhadap seluruh konsep. Sementara PM Mahathir telah mendukung gagasan pada bulan Juni 1990,

⁸*Eksekutif*, no. 137 (November 1990).

tampaknya Malaysia masih mempertimbangkan banyak masalah dalam mewujudkan konsep. Satu dari masalah menonjol yang penting adalah hubungan Negara Bagian Johor dan Pemerintah Federal dalam pengembangan segi tiga.

Sebagai akibat posisi Malaysia dan kenyataan bahwa ada investasi dan hubungan dagang yang tak berarti antara Johor dan Batam/Riau, maka pihak yang ketiga dalam segi tiga belum ada. Sekarang ini pemerintah Malaysia dan Indonesia baru bersepakat bahwa akan perlu adanya kerja sama dan suatu persetujuan kerja sama perlu dipertimbangkan. Banyak orang Malaysia dan Indonesia hanya melihat dua hubungan bilateral dengan Singapura sebagai pusatnya. "Singapura akan menjadi pusat komando", kata seorang pejabat militer di Jakarta, "Ini mungkin menimbulkan persoalan-persoalan konstitusional bagi kita di masa mendatang".

Masalah Implementasi Praktis: Koordinasi Kebijakan dan Peraturan

Bentuk Kerja Sama

Satu soal penting yang belum ditentukan sampai hari ini adalah bentuk kerja sama yang akan diambil. Sampai saat ini belum ada forum trilateral untuk membahas gagasan untuk kerja sama yang berbasiskan trilateral. Pada pertemuan antara Presiden Soeharto dan PM Mahathir bulan Juni 1990 di mana dukungan resmi diberikan oleh dua negara terhadap segi tiga pertumbuhan, Mahathir menyatakan bahwa perkembangan segi tiga pertumbuhan seharusnya didasarkan atas hubungan-hubungan bilateral. Ia lebih lanjut menambahkan bahwa ini berim-

plikasi tidak akan dibentuk pasaran bersama.

Suatu persetujuan dan komite kerja secara bilateral telah dibentuk antara Indonesia dan Singapura. Suatu komite bisnis bersama juga ada antara Malaysia dan Singapura. Akan tetapi, pihak ketiga, antara Malaysia dan Indonesia belum ada di luar persetujuan bahwa perlu ada sejenis MOU (*memorandum of understanding*). Semua sepakat bahwa diperlukan suatu kerja sama timbal balik dan bukan suatu perjanjian formal dan tidak ada rencana untuk mengembangkan suatu sistem pasaran bersama. Kesepakatan tersebut lebih merupakan kerja sama untuk pasaran Negara Ketiga.

Masalah yang paling jelas adalah membangun kawasan pertumbuhan segi tiga sebagai satu kawasan untuk investasi dengan kebebasan bergerak barang, jasa dan orang, maupun penyerasian kebijaksanaan-kebijaksanaan masing-masing negara. Ini menandakan pentingnya koordinasi pada tingkat pemerintah.

Pemerintah Singapura dan Indonesia tampaknya mendukung gagasan ini. Misalnya, Habibie (1991) membandingkan konsepnya dengan perjanjian Benelux yang mengatur barang, jasa dan orang dari satu negara dapat masuk dan keluar wilayah negara lain secara bebas.

Segi tiga pertumbuhan sebagaimana adanya sekarang belum mencapai tingkatan itu. Masalah-masalah penting yang membutuhkan penjelasan oleh ketiga pihak ialah:

- **Perangkat Kelembagaan:** perlukah dibentuk suatu otoritas pembangunan bersama yang terdiri dari tiga pemerintah dan memiliki wewenang menyetujui investasi, memutuskan perselisihan dan mengelola

kawasan? Bagaimanakah bentuk badan pelaksanaanya?;

- **Zona Bebas Bea:** sementara Batam dan Singapura adalah wilayah bebas bea, maka Johor tidak. Tidak mungkin bahwa seluruh wilayah Johor dengan pertimbangan arah kebijaksanaan Federal (pusat) dan masalah-masalah praktis meliputi mencegah atau menyaring masuknya barang-barang untuk daerah Malaysia yang lain. Akan tetapi ada kawasan perdagangan bebas dan lokasi manufaktur yang diizinkan di Johor yang dapat dipromosikan dan barangkali diperluas untuk meningkatkan kebebasan bergerak barang-barang;
- **Persyaratan Kepemilikan Asing:** semua anggota segi tiga pertumbuhan mengizinkan 100% kepemilikan asing, tetapi Indonesia mensyaratkan penyerahan 5% bagian saham dalam waktu lima tahun. Hal yang belakangan ini sedikit memberi kendala bagi para investor, tetapi karena adanya perasaan nasionalis di Indonesia hal itu tak mungkin diubah;
- **Masa Bebas Pajak dan Insentif-insentif:** Malaysia memberikan masa bebas pajak dan insentif-insentif bagi perusahaan perintis dan pengeksport. Singapura memberikan masa bebas pajak untuk perusahaan pengeksport dan berbagai insentif bagi jenis-jenis perusahaan secara berlainan. Sementara itu, Indonesia sama sekali tidak memberikan masa bebas pajak apa pun. Pemerintah Indonesia sudah enggan memberlakukan lagi insentif masa bebas pajak. Insentif ini tak diberikan sejak tahun 1984 sebagai bagian dari reformasi pajak yang dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan pajak non-minyak bumi. Yang mendasarinya adalah prinsip netralitas, oleh karenanya tidak

mungkin diubah. Selain itu, insentif-insentif pajak dipandang sebagai hal kecil oleh investor dibandingkan dengan masalah lain yang lebih penting yakni stabilitas politik dan kepastian tentang peraturan-peraturan investasi;

- **Pergerakan Pekerja dan Penduduk:** Singapura mengizinkan perusahaan-perusahaan membawa para pekerja dari operasi regionalnya masuk Singapura untuk dilatih dalam bidang teknik dan kepengawasan. Singapura telah mengusulkan sistem Kartu Pintar (*Smart Card*) bagi orang-orang bukan Indonesia yang bepergian ke Batam secara teratur. Daripada harus pergi melalui imigrasi terus-menerus dan paspor-paspor mereka dicap setiap kali lebih baik pemegang Kartu Pintar memasukkan kartunya ke dalam komputer yang akan mencatat kedatangan dan kepergiannya. Kartu ini diberikan berdasarkan visa bisnis yang sah dari kedutaan Indonesia. Akan tetapi pergerakan bebas pekerja Indonesia akan mengakibatkan masalah besar pengontrolan dan pemantauan bagi Malaysia dan Singapura.

Apakah Ada Komplementaritas yang Memadai?

Dalam hal kerja sama segi tiga pertumbuhan antarnegara kemungkinan akan dicapai keberhasilan karena tidak adanya persyaratan pasaran bersama. Yaitu tidak ada masalah dalam kasus membuka pasar domestik masing-masing. Justru yang dituju adalah penghimpunan sumber-sumber daya untuk menarik investor-investor yang akan memasarkan produk mereka pada umumnya ke luar kawasan. Sebagian barang-barang akan memasuki pasar Singapura, sebab Singapura sejak semula bebas bea. Permasalahan timbul dengan pertimbangan lain.

Dasar kerja sama ekonomi yang berhasil itu adalah komplementaritas. Apakah ketiga wilayah itu berada pada tingkat perkembangan yang cukup berlainan sehingga di sana ada komplementaritas? Sementara ada kesepakatan bahwa terdapat komplementaritas antara Singapura dan Johor, maupun antara Singapura dan Batam, namun sungguh-sungguh diragukan telah ada komplementaritas antara Johor dan Riau. Kenyataan bahwa telah berlangsung investasi-investasi Singapura di Johor sebelum munculnya konsep segi tiga pertumbuhan dan tanggapan cepat dari sektor swasta dalam hal investasi di Riau menjadi bukti adanya kekuatan kerja sama -- yaitu keharusan mendayagunakan bisnis.

Sementara di bidang industri Johor lebih maju dibanding Batam, keduanya memiliki kesamaan potensi dalam hal tenaga kerja, tanah dan sumber daya. Di luar bidang pariwisata, peluang kerja sama antara Johor dan Batam/Riau sulit ditemukan. Bahkan menyangkut kekurangan tenaga kerja yang dialami Johor sekarang ini, Johor masih dapat bertumpu pada tenaga kerja tak terampil dari bagian Malaysia yang lain, apa lagi jika pembangunan Jalan Raya dari Utara ke Selatan Malaysia sudah dirampungkan. Selain itu, prasarana transportasi penunjang antara dua kawasan tersebut belum ada dan dapat dipertanyakan apakah ini mempunyai nilai bisnis.

Tingkat industrialisasi Johor telah mendekati Singapura dan sudah ada jalinan antara Johor dan Singapura tanpa harus dilaksanakan suatu kebijaksanaan mengembangkan segi tiga pertumbuhan. Akan tetapi kebanyakan orang sepakat bahwa tingkat komplementaritas antara Batam dan Singapura sudah cukup tinggi. Kedua pemerintah telah beralih dari saling bersaing untuk

mengusahakan kemanfaatan timbal balik antara Batam dan Singapura. Tanggapan sektor swasta dan dukungan pemerintah telah mengakibatkan perwujudan yang lebih cepat dari kerja sama antara Singapura dan provinsi Riau.

IV. Implikasi-implikasi Kebijakan

Pelaksanaan gagasan segi tiga pertumbuhan yang makin mendekati konsep ideal, jelas tergantung pada komitmen politik yang lebih kuat dari ketiga negara. Kendatipun kepercayaan akan segi tiga pertumbuhan terutama merupakan tanggapan atas kondisi pasar, namun faktor yang menentukan dalam keputusan para investor adalah stabilitas politik. Dalam konteks segi tiga pertumbuhan, ini berarti komitmen politik yang kuat oleh ketiga negara. Misalnya, Sumitomo barulah memutuskan menanamkan modalnya di Batam setelah memperoleh "dukungan" dari pemerintah Singapura. Realisasi utama yang menunjukkan komitmen politik yang kuat hendaknya berupa kesepakatan untuk mengembangkan kawasan di atas basis *trilateral*; hal ini akan menunjukkan kepada investor kesungguhan dari ketiga pemerintahan.

Akan tetapi, tercapainya kesepakatan demikian tidak akan mudah. Perwujudan terbaik kedua hendaknya mengupayakan tiga kesepakatan bilateral: antara Malaysia dan Singapura, Indonesia dan Singapura, serta Indonesia dan Malaysia. Di dalam situasi sekarang ini, itu berarti mencoba mencapai persetujuan bilateral yang terakhir, karena dua kaitan bilateral yang pertama telah berjalan. Meskipun demikian, kurangnya komplementaritas antara Johor dan Riau seperti dikemukakan di atas akan me-

upakan suatu hambatan besar dalam pembentukan dasar persetujuan bilateral.

Pada situasi sekarang ada dua hubungan bilateral, walau hanya satu yang sudah diangkat ke tingkat antar pemerintah. Ini merupakan keadaan yang tak memuaskan bagi Malaysia dan Indonesia sebagai akibat dari peran sentral Singapura maupun sentimen nasionalis yang dapat dan telah terjadi di masing-masing negara. Bagaimana pun dilihat dari kesulitan-kesulitan yang ada dalam mewujudkan pemecahan terbaik bagi hubungan kedua dan pertama, keadaan dari dua hubungan bilateral yang ada sekarang akan terus berlanjut dan membuat kaitan-kaitan ekonomi yang lebih erat dengan atau tanpa segi tiga pertumbuhan. Jadi, bahkan tanpa pelaksanaan konsep segi tiga pertumbuhan sepenuhnya, Riau dan khususnya Batam atau Bintan tampaknya akan tumbuh lebih cepat. Jalinan ekonomi antara Johor dan Singapura juga akan berlanjut.

Apabila tercapai suatu persetujuan pemerintahan, maka masalah praktis apakah yang ada dalam realisasi konsep? Agaknya tidak mungkin ada harmonisasi penuh bila saja diberlakukan kebebasan bergerak bagi barang, jasa dan orang. Seluruh Johor tidak mungkin akan pernah menjadi wilayah bebas bea; paling-paling yang dapat dikembangkan hanyalah zone perdagangan bebas dan pergudangan manufaktur berlisensi. Kebebasan bergerak bagi orang-orang juga akan menimbulkan masalah, khususnya bagi Singapura dan Malaysia sebagai akibat kemungkinan mengalirnya tenaga kerja Indonesia. Bagaimana cara mengontrol dan memantaunya tentu merupakan masalah besar. Penyerasian insentif-insentif juga tidak mungkin, karena dasar perumusannya di Malaysia dan Indonesia berlainan. Apalagi, dirasakan bahwa penyerasian demikian

itu hanya akan menjadi hal tambahan bagi para investor. Masalah utama untuk menarik investor sesungguhnya meliputi stabilitas politik dan kepastian bahwa peraturan-peraturan tidak akan berubah-ubah.

Masalah penerapan konsep yang terakhir adalah pembuatan kelembagaan manajemen dan pembangunan wilayah pertumbuhan. Diinginkan adanya suatu komite bersama trilateral (atau setidaknya bilateral) yang dapat menjadi wadah yang teratur untuk mendiskusikan masalah-masalah, menyepakati proyek-proyek, memajukan wilayah pertumbuhan dan lain-lain. Akan tetapi, suatu badan pembangunan bersama dengan wewenang membuat keputusan mungkin tidak akan dapat diterima oleh semua negara yang bersangkutan, khususnya tanpa penyerasian insentif dan peraturan.

Karena Riau dan khususnya Batam dan Bintan akan tumbuh dengan atau tanpa segi tiga pertumbuhan, maka Pemerintah Indonesia perlu meninjau kembali kemungkinan permasalahan dan mengevaluasi cara-cara untuk mengatasinya sebelum terjadi akibat-akibat yang negatif. Masalah yang utama tampaknya bercirikan pemerataan: antara penduduk setempat dan investor-investor dari luar; antara pemerintah lokal dan pemerintah pusat; antara provinsi Riau dan provinsi lainnya; dan antara kelompok-kelompok sebagai akibat persepsi bahwa hanya kelompok tertentu memperoleh manfaat dari segi tiga pertumbuhan.

Dapatkah konsep ini diperluas atau ditiru? Perluasan telah terjadi dengan Riau yang meliputi bukan hanya Batam saja. Tetapi sukar menilai apakah perluasan dan peniruan akan mudah dilakukan. Tidak jelas apakah kawasan pertumbuhan Singapura-Johor-Riau dapat terlaksana karena su-

dah adanya prasarana dan perkaitan antara sekurang-kurangnya dua wilayah. Selain itu, sejauh mana keunikan peranan Singapura dengan prasarananya yang canggih dan jaringan internasionalnya? Jika hal ini merupakan faktor yang menentukan sekurang-kurangnya untuk menjadi bagian dari kegiatan wilayah pertumbuhan, maka konsep tersebut di atas mungkin tidak begitu mudah diperluas atau ditiru. Masalah yang timbul di sini ibarat mana yang lebih dulu antara ayam dan telur.

Jika tidak ada kaitan perdagangan atau investasi untuk memulai, maka haruskah pemerintah masuk dan menyiapkan infrastruktur yang diperlukan maupun kebijaksanaan-kebijaksanaan yang melancarkannya dan lalu berharap investasi sektor swasta akan berdatangan? Akan tetapi, jika telah ada kom-

plementaritas yang cukup kuat maka sektor swasta akan melihat peluang dan mengembangkan kaitan perdagangan dan investasi, maupun mendesak pemerintah untuk menyediakan infrastruktur yang diperlukan atau mengembangkan itu sendiri, demikianlah seperti dalam hal Johor dan Singapura. Memang bisa ada kendala pemerintah yang kuat seperti tentang mengapa sektor swasta tidak mampu mengambil manfaat dari komplementaritas yang kuat. Evaluasi perlu dilakukan secara kasus per kasus; tetapi pada umumnya akan sukar meniru konsep itu tanpa adanya komplementaritas yang *sangat kuat* di antara wilayah-wilayah yang bersangkutan. Hanya dalam kasus-kasus demikian sektor swasta akan mengambil inisiatif dan pihak pemerintah mampu menanggapi dengan menyiapkan prasarana dan dukungan kebijaksanaan.

KEPUSTAKAAN

Habibie, J. "Present and Future Contributions of Indonesia to the Development of the Singapore Johor Riau Growth Triangle."

Hashida, T. "The Growth Triangle -- Development of Batam Island." *Asia Focus* (Nomura), no. 2 (April 1991).

Ng Chee Yuen and Wong Poh Kam. "The Growth Triangle: A Market Driven Response?" makalah disampaikan pada the Tokyo Foundation for Global Studies, Asian Researchers Meeting, February 21-22, 1991, Tokyo.

Sato, Akiyoshi. "Growth Triangle and Investment Development in Batam Island," *Rim, Pacific Business and Industries* 1, no. 11 (1991): 5-12.

STATISTIK:

Otoritas Pengembangan Industri Batam.

Kantor Statistik Batam, *Batam dalam Angka*, 1988.

KLIPING SURAT KABAR:

Dari berbagai surat kabar Indonesia, Singapura dan Malaysia; *Asian Wall Street Journal* (ASWJ); khususnya 5, 7 dan 8 December 1990) dan *Far Eastern Economic Review* (FEER).

Perkembangan Domestik Indonesia dan Peranan di Kawasan

Jusuf Wanandi

Pengantar

TULISAN ini akan membahas masalah perkembangan dalam negeri Indonesia yang dimulai dari periode ke-5 masa jabatan Presiden Soeharto, yaitu semenjak terpilihnya kembali pada Maret 1988, hingga kini dan beberapa perkiraan mengenai pemilu badan-badan legislatif tahun 1992 serta pemilihan Presiden tahun 1993. Selain itu, akan diuraikan pula beberapa perkembangan yang lebih mendasar tentang sistem politik dan kemasyarakatan yang telah terjadi di dalam tubuh politik bangsa dan negara Indonesia, dan ke mana arah perkembangan itu akan terjadi menurut penulis.

Selanjutnya, juga akan diuraikan beberapa hal, antara lain tinjauan mengenai kemungkinan adanya berbagai kemajuan dalam penerapan strategi *export-led growth* dan deregulasi, yang menjadikan ekonomi Indonesia *self-propelling* di masa mendatang. Dalam uraian ini akan disimpulkan

pula bahwa karena strategi tersebut dan ditambah pula karena perkembangan ekonomi di kawasan Asia Pasifik, ekonomi Indonesia telah menjadi bagian yang penting dari ekonomi regional.

Bagian berikutnya, yaitu yang menyangkut peranan Indonesia di kawasan, akan menjelaskan perkembangan ASEAN dan Asia Tenggara, peranan RI di dalam perkembangan tersebut, serta perkembangan kawasan Asia Pasifik dan peran RI di dalamnya baik bersama-sama ASEAN ataupun sendirian.

Perkembangan Politik RI Sejak Tahun 1988

Karena perdebatan-perdebatan selama Sidang Umum MPR tahun 1988 dilakukan secara lebih terbuka, maka suasana keterbukaan tersebut dilanjutkan dan dimanfaatkan, antara lain oleh para cendekiawan dan media massa sampai pertengahan tahun 1989.

Pada pertengahan tahun 1989, yaitu pada bulan Mei 1989 telah terjadi perdebatan tentang kepresidenan dan siapa yang akan menggantikan Presiden Soeharto. Dalam perdebatan tersebut terdapat spekulasi di antara sekelompok pemikir, bahwa Presiden Soeharto akan mengundurkan diri pada pertengahan masa jabatannya, meskipun secara jelas dinyatakannya pada pidato pelantikannya bahwa dia akan menjalankan tugas sampai akhir masa jabatannya.

Karena dalam perdebatan-perdebatan tersebut ada yang sudah menjurus pada masalah-masalah pribadi, maka Presiden Soeharto pada akhir perjalanannya kembali dari US dan Beograd (KTT Non-Blok) telah memperingatkan masyarakat agar perdebatan tersebut jangan sampai merongrong wibawanya, apalagi melakukan usaha-usaha tidak sah untuk menggantikannya. Dengan demikian, fase yang agak bebas dalam perkembangan politik dalam negeri Indonesia telah terhenti untuk sementara.

Pada waktu itu pula telah diselenggarakan Kongres Golongan Karya di Jakarta, di mana ABRI mulai berpartisipasi secara lebih aktif dalam menentukan arahnya melalui para veteran yang terlibat di dalamnya. Hal ini dapat dimengerti karena ABRI merasa bahwa Golkar telah berkembang secara pesat dan perlu mempertahankan cita-cita dan komitmennya pada Pancasila dan UUD 1945. Begitu pula dirasakan bahwa pada Sidang Umum MPR tahun 1988 Golkar telah berjalan sendiri dan kurang mengikutsertakan ABRI. Perasaan ini dapat dimengerti mengingat bahwa Golkar yang dimaksudkan merupakan partai/organisasi kader yang telah menjadi partai massal, sehingga di dalamnya terdapat berbagai macam kelompok yang berasal dari segala lapisan dan sektor masyarakat, sehingga dianggap memerlukan

suatu kelompok inti yang betul-betul *committed* pada Pancasila dan UUD 1945.

Pada Kongres PPP yang diselenggarakan tahun 1989 telah terjadi pergantian pimpinan pusat, yang dianggap kurang kontroversial di antara kelompok-kelompok di dalamnya, sehingga dapat menyatukan kembali unsur-unsur Parmusi. Dengan demikian, dapat diharapkan bahwa 3,5 juta suara dari NU di Jawa Timur saja yang pada Pemilu tahun 1987 telah diberikan terutama pada Golkar (dan sebagian kecil pada PDI), kemungkinan akan diberikan kembali pada PPP, dan hal ini akan mengurangi suara Golkar. Di lain-lain provinsi, hal yang sama dapat terjadi tetapi dengan jumlah suara yang tidak sebanyak di Jawa Timur.

Perdebatan dimulai lagi setelah ada kejadian-kejadian di Eropa Timur, yang semenjak November 1989 telah berkembang cepat, dengan runtuhnya Tembok Berlin, dan dalam waktu kurang dari setahun lamanya negara-negara di sana melepaskan diri dari penguasaan Komunisme dan US. Masalah yang diperdebatkan ialah apa pengaruh perkembangan-perkembangan Eropa Timur dalam perkembangan politik di Asia Tenggara dan Asia Pasifik, termasuk Indonesia. Namun perdebatan tersebut tidak terlalu ramai ataupun mendalam, karena disadari bahwa keadaan totaliter yang dialami negara-negara Eropa Timur tidak pernah dialami Indonesia, sehingga kebebasan dan perdebatan secara relatif memang ada dan sistem politik di Indonesia pun memiliki fleksibilitas, meskipun terdapat fase kemunduran-kemunduran di samping adanya kemajuan-kemajuan.

Selain itu, ekonomi Indonesia jauh lebih baik daripada sistem ekonomi yang diatur secara sentral oleh negara-negara Komunis

di Eropa Timur dan US. Apalagi strategi baru di bidang ekonomi telah mengubah struktur ekonomi Indonesia yang mengupayakan *export-led growth* dan deregulasi, sehingga pertumbuhan telah menaik secara substansial dalam tahun 1989 dan 1990, yaitu sekitar 7% setahun. Dengan demikian, kritik-kritik yang dilontarkan terhadap pemerintah di bidang ekonomi pada masa resesi 1985-1986 telah mereda pula.

Pada tahun 1990 dan 1991 telah terjadi berbagai perkembangan yang mendapat perhatian para pengamat politik. Pertama ialah didirikannya ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslimin Indonesia) oleh para cendekiawan Muslimin. Bukan soal hak didirikannya suatu organisasi cendekiawan yang dipersoalkan, karena hak itu dijamin UUD 1945, melainkan pemerintah telah mencampurinya dan mendukungnya secara besar-besaran. Maka timbul pertanyaan apa maksud dukungan tersebut, yang kemudian dihubungkan pula dengan pemilihan kepresidenan pada tahun 1993. Ada pula di antara para cendekiawan Muslimin yang menyayangkan tentang masih dirasakan perlunya organisasi tersendiri bagi para cendekiawan Muslimin, padahal dalam skala nasional keberadaan mereka sudah efektif. Tantangan bagi cendekiawan Muslimin justru bagaimana masuk ke dalam organisasi-organisasi dan *mainstream* nasional.

Kedua, ialah ajakan Presiden Soeharto terhadap para konglomerat, yang kebanyakan adalah warga negara Indonesia keturunan Cina, agar menjual sahamnya kepada koperasi, yang dianggap sebagai perwujudan perusahaan kecil dan beranggotakan lapisan masyarakat bawah. Maksud kebijaksanaan tersebut ialah untuk mengatasi kesenjangan sosial yang makin melebar sebagai akibat kebijaksanaan dan strategi pembangunan

ekonomi baru, yaitu deregulasi, privatisasi dan *export-led growth*, yang lebih menganalkan sektor swasta. Sementara itu, di kalangan sektor swasta yang paling berpengalaman dan sudah mempunyai organisasi kebanyakan adalah dari keturunan Cina, maka merekalah yang antara lain lebih mencolok berkembang dalam beberapa tahun terakhir. Ditambah dengan kenyataan bahwa *going public* membuat perusahaan-perusahaan dan kemampuannya lebih transparan, yang sebenarnya baik tetapi juga menimbulkan reaksi negatif. Satu hal yang memang kurang diperhatikan oleh para teknokrat di Pemerintahan ialah perlunya mengatur akibat-akibat deregulasi, terutama kesenjangan yang ditimbulkannya, dengan berbagai pengaturan tentang *fairness* dalam berkompetisi sampai pada *social policies* yang diperlukan untuk mengatur akibat-akibat deregulasi tersebut.

Kemudian perdebatan ini berlanjut karena terjadinya kontraksi ekonomi, yang disebabkan oleh meningkatnya jumlah uang yang beredar pada awal 1990 di mana ekonomi menjadi *overheated* sehingga menimbulkan bahaya inflasi. Untuk mengatasi hal itu, pemerintah telah dua kali mengurangi jumlah uang beredar secara drastis. Karena itu timbul kritik dari pengusaha-pengusaha "pribumi" tentang berkurangnya kesempatan mereka dan adanya keinginan di antara mereka untuk meminta diberlakukannya model Malaysia, yaitu adanya kuota untuk pengusaha-pengusaha "pribumi".

Sebenarnya permasalahannya lebih luas, yaitu bagaimana mengatasi akibat-akibat dari pengembangan strategi-ekonomi yang cepat dan *private-oriented* bagi kelompok-kelompok masyarakat yang kurang mendapat kesempatan, dan bukan untuk mengu-

rangi kesempatan sektor swasta pada umumnya, apalagi berdasarkan alasan-alasan rasial yang bertentangan dengan ideologi atau konstitusi, yang pada akhirnya akan menghambat seluruh strategi tersebut. Strategi ini merupakan satu-satunya yang hingga kini terbukti berhasil di negara-negara ASEAN lainnya dan di kawasan Asia Pasifik dengan berkembangnya negara-negara industri baru. Kebijakan-kebijaksanaan tersebut harus dituangkan dalam berbagai bidang, baik dalam bidang ekonomi (dengan UU antimonopoli dan sebagainya) dan bidang sosial (UU upah minimal yang pantas, tunjangan kesehatan dan hari tua pekerja dan sebagainya).

Dengan adanya ketegasan Pemerintah dan melalui perdebatan yang kadang-kadang sehat dan seringkali "ngawur", maka sudah lebih banyak kejelasan tentang masalah yang ada dan terdapat lebih banyak pengertian maupun kerja sama riil dan konkret antara pengusaha "pribumi" dan "non-pribumi" melalui *joint-ventures* dan *sharing* dalam berbagai bidang. Meskipun demikian tidak berarti bahwa masalah yang demikian kompleks dan sensitif sudah teratasi secara tuntas. Setidak-tidaknya, perdebatan dan pengertian yang dihasilkan melalui kerja sama konkret di antara kedua belah pihak telah mempercepat beberapa tahap penyelesaiannya.

Dari kedua masalah di atas jelas, bahwa tantangan yang dihadapi Indonesia di masa mendatang ialah timbulnya berbagai macam kompleksitas modernisasi serta penyertaan ke dalam ekonomi internasional dan regional, yang sekaligus akan membawa tantangan baru dalam tubuh dan perkembangan masyarakat Indonesia. Sementara itu, pertentangan antara nilai-nilai baru yang modern dan internasional dengan nilai-nilai

rasial nasionalistis yang religius dan sempit, akan menimbulkan masalah dalam mencari kepastian dan pegangan guna menghadapi perkembangan baru yang demikian cepat, asing dan kadang-kadang menakutkan.

Masalah kepresidenan dan penggantinya yang menjadi bahan spekulasi pada tahun 1989, tampaknya akan menjadi jelas pada pertengahan tahun 1992 ini, karena anggapan umum bahwa Presiden Soeharto akan dipilih kembali oleh MPR pada tahun 1993 untuk masa jabatan yang keenam, terutama setelah ABRI dianggap telah memberikan dukungan bulat pada Presiden Soeharto. Hal yang masih menjadi tanda tanya ialah siapa yang akan dicalonkan sebagai wakil presiden, mengingat bahwa masa ini kemungkinan masa jabatannya yang terakhir. Kemungkinan yang lain ialah siapa yang dipilih sebagai wakil presiden yang akan disiapkan atau dicoba oleh Presiden Soeharto untuk menjadi calon presiden berikutnya. Dalam kaitan ini, karena sebagai Pangab merupakan calon yang wajar dari ABRI, maka Jenderal Try Sutrisno dianggap paling memenuhi kriteria untuk jabatan tersebut.

Banyak pengamat luar negeri menanyakan apakah Presiden Soeharto tidak terlalu tua atau terlalu lelah setelah 25 tahun mengemban jabatan yang begitu berat. Ada pula yang menanyakan secara wajar bahwa dalam suatu era baru, dengan perubahan-perubahan sosial politik ekonomi dan lingkungan regional maupun internasional yang begitu mendasar apakah tidak diperlukan tokoh nasional baru yang lebih muda, yang lebih tanggap dan lebih luwes menghadapi perubahan-perubahan tersebut di masa yang akan datang. Masalahnya ialah Presiden Soeharto adalah seorang pemimpin dan pahlawan bangsa sebelum menjadi Presiden RI, sehingga selama beliau sanggup dan masih

mampu, sulit untuk tidak menerima dan mendukungnya menjabat sebagai Presiden. Apalagi jasa-jasa Presiden terhadap negara dianggap lebih besar daripada kekurangan-kekurangannya. Dalam masalah kebijaksanaan luar negeri, beliau juga merupakan negarawan yang sangat bijaksana dalam menjalankan kebijaksanaan dan yang dipercaya karena keseimbangan, kedewasaan dan kebijaksanaan yang telah ditunjukkannya, terutama di kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik. Untuk itu, wakil presiden yang akan datang diharapkan benar-benar bisa disiapkan untuk kepresidenan berikutnya, maka harus dipilih calon yang tepat. Selain itu, diharapkan agar para Menteri Koordinator diberi wewenang untuk mengatur bidang masing-masing, karena sudah terlalu banyak dan kompleks kalau segalanya harus diatur Presiden Soeharto.

Satu soal yang cukup menarik perhatian dan agak mengkhawatirkan ialah cara-cara pencalonan anggota DPR dan MPR yang dilakukan Golkar. Masalahnya bukan pada proses yang sudah lebih mendengarkan usul-usul dari bawah dan lebih banyak menyangkut lembaga-lembaga Golkar di lapangan, tetapi yang menjadi masalah ialah bahwa pada tahap terakhir segala keputusan masih tergantung pada dewan pembina yang menilai calon-calon terbaik di antara yang diusulkan itu karena tidak setiap hari mereka mengikuti perkembangan Golkar secara terus-menerus. Dengan demikian jelas kedewasaan pengurus pusat akan terhambat, kalau terus-menerus dilakukan *micro-management* oleh dewan pembina, yang pada akhirnya akan merugikan organisasi itu sendiri.

Melintasi segala perkembangan di atas ialah tumbuhnya LSM/NGO di berbagai bidang, dari lembaga konsumen sampai ke

masalah lingkungan dan lembaga bantuan hukum serta badan penegak hak-hak asasi manusia. Di dalamnya semenjak dulu terdapat lembaga-lembaga pendidikan swasta seperti NU ataupun Muhammadiyah, dan lembaga pendidikan Kristen ataupun Katolik. Badan-badan pemikir, seperti CSIS, juga termasuk di dalamnya, sedangkan dalam tahun 1991 didirikan pula *Forum Demokrasi* yang diketuai Abdurrahman Wahid dan cendekiawan lain serta *Forum Pemurnian Kedaulatan Rakyat* dari Dharsono dan Petisi 50.

Kesemuanya itu menunjukkan betapa aktif masyarakat mengambil inisiatif untuk mencari penyelesaian dari berbagai masalah masyarakat tanpa menunggu usaha Pemerintah. Pada umumnya LSM tersebut kecil dan sasaran yang akan diselesaikan juga terbatas. Tetapi ada pula yang keanggotaannya sampai puluhan juta (seperti NU) dan tujuannya bermacam-macam.

Semenjak pemerintahan Presiden Soeharto LSM-LSM ini tumbuh dengan pesat dan hampir tidak pernah bertentangan dengan Pemerintah, kecuali dua tahun yang lalu, di mana mereka menulis kepada IGGI agar dalam membantu Pemerintah RI disertai syarat-syarat yang memperhatikan masalah-masalah *rule of law* dan kemanusiaan.

Dengan berdirinya Forum pada tahun 1991 Pemerintah khawatir akan munculnya parpol, tetapi setelah penjelasan Forum dapat diterima Pemerintah, maka masalahnya selesai dan Forum dapat berfungsi untuk mendukung demokrasi dan persatuan bangsa. Pada umumnya, LSM-LSM justru tidak bersedia menggantungkan diri pada Pemerintah, dan meskipun kadang-kadang ada yang mendukung kebijaksanaan Pemerintah, tetapi ada pula yang menentanginya

seperti di dalam masalah lingkungan dan hutan tropis.

Justru karena prinsip berdiri sendiri itu, LSM-LSM telah berjasa pada masyarakat dengan mengambil sikap dan kebijaksanaan yang korektif dalam berbagai masalah. Karena itu LSM bukan seperti parpol atau Golkar karena sasaran-sasarannya tidak mencari kebijaksanaan-kebijaksanaan negara secara umum, tetapi sasaran yang sifatnya khusus dan melaksanakannya secara mandiri di mana mungkin.

Munculnya berbagai LSM itu merupakan suatu "penyegaran" dalam rangka mengatasi keterbatasan parpol dan Golkar untuk membantu pembangunan masyarakat, meskipun sasaran-sasarannya terbatas. Kehadiran mereka memang diperlukan untuk mengatasi kebakuan ormas-ormas yang sudah menjadi suatu organisasi formal tanpa aktivitas-aktivitas yang konkret bagi masyarakat dan rakyat. Dengan demikian LSM secara riil telah melengkapi kehidupan demokrasi di RI, terutama dalam memperjuangkan *rule of law* serta hak-hak asasi manusia.

Berdasarkan perkembangan-perkembangan tersebut di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan tentang masa depan Indonesia. Pertama, Pemilu tahun 1992 nanti tidak akan mudah bagi Golkar. Dalam Pemilu tahun 1987 Golkar telah memenangkan suatu persentase yang cukup tinggi yaitu 73% bila dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya (1971, 1977, 1982), yaitu 62-64%. Kemenangan tersebut antara lain karena perpecahan pimpinan PPP dan NU yang membebaskan anggotanya untuk memilih Golkar atau dua Parpol lainnya, PPP dan PDI.

Selain itu, Golkar sudah berkuasa semenjak 1971 dan sejak Pemilu tahun 1987

mengalami pengaruh adanya kejenuhan, terutama dari generasi muda. Padahal pada tahun 1992, lebih dari 17 juta generasi muda untuk pertama kalinya akan memilih dibandingkan dengan sekitar 12 juta pada tahun 1987 dan tidak ada yang tahu yang mana yang akan mereka pilih pada Pemilu 1992.

Disamping itu, kondisi PPP (dan PDI) pada saat ini lebih terkonsolidasi dibandingkan waktu Pemilu tahun 1987. Sedangkan perkembangan ekonomi tahun 1992, seperti tahun 1991, meskipun bukan suatu "boom" tetapi cukup memadai, sehingga tidak akan terlalu membantu Golkar, juga tidak terlalu memberatkan, yaitu lebih bersifat netral. Tetapi gejala bahwa Golkar akan lebih mendapat dukungan di pedesaan dan di kota-kota kecil daripada di kota-kota besar tetap masih berlaku. Kemungkinan hasilnya yang kurang dari 60% untuk Golkar, seperti pada tiga pemilu sebelum tahun 1987, akan merupakan hasil yang cukup menggembirakan dan lebih normal untuk mereka. Untuk mencapai hasil itu pun merupakan suatu perjuangan yang berat bagi Golkar.

Bagi PPP dengan dikonsolidasikan DPP-nya dan dengan kemungkinan sebagian besar dari anggota NU dapat kembali memilih PPP, maka kemungkinan dapat terjadi penambahan persentase dan jumlah kursi. Sedangkan tantangan PDI ialah apakah masih dapat menguasai suara rakyat kecil dan generasi muda di kota-kota besar, seperti yang pernah dilakukannya pada Pemilu tahun 1987 yang lalu.

Kedua, seperti telah disinggung di atas, sudah pasti Presiden Soeharto akan terpilih kembali pada tahun 1993 nanti setelah ABRI memberikan dukungan bulatnya terhadap beliau. Begitu pula Golkar diharapkan akan menyatakan dukungannya pada HUT

Golkar tanggal 20 Oktober nanti. Yang perlu dipertanyakan ialah siapa yang didukung Presiden Soeharto sebagai calon wakil presidennya. Mengingat ABRI akan mencalonkan Pangab Jenderal Try Sutrisno, selaku pimpinan tertingginya, maka dapat diharapkan Presiden Soeharto yang mengenal dan percaya pada Jenderal Try Sutrisno dapat mendukungnya. Dukungan tersebut penting agar dia sekaligus dapat dipersiapkan sebagai calon utama bagi Presiden RI yang akan datang, meskipun pada akhirnya tentu MPR yang akan menentukan.

Kesemuanya di atas merupakan perkiraan secara logis dari apa yang dapat terjadi, berdasarkan pengalaman dan perkiraan yang memang ada dalam perkembangan politik di Indonesia selama ini.

Masalah-masalah yang akan dihadapi Indonesia di masa yang lebih panjang ialah: bagaimana menampung desakan-desakan dari kelas menengah baru yang menuntut partisipasi lebih banyak dalam proses demokrasi di Indonesia, namun sekaligus menjaga kestabilan dan konsistensi yang juga diperlukan bagi pembangunan nasional. Pembangunan ekonomi kelas menengah tersebut timbul khususnya karena keberhasilan pembangunan yang melibatkan generasi muda di berbagai bidang kegiatan sebagai tenaga profesional, birokrat, wiraswasta dan militer. Mereka pada umumnya lebih terdidik, mempunyai hubungan dengan luar negeri melalui pendidikan, media massa atau pengalaman. Sebaliknya, mereka tidak mempunyai pengalaman atau ingatan tentang zaman Orde Lama yang penuh pertentangan dan konflik politik ataupun keterbelakangan ekonomi, lebih-lebih tentang kolonialisme dan perang kemerdekaan.

Karena keterbukaan masyarakat, mereka

mendapat pula pengaruh dari luar negeri, baik dengan nilai-nilai internasional ataupun karena globalisasi ekonomi yang telah mengubah ekonomi Indonesia secara mendalam dan tanpa bisa dibalik lagi ke ekonomi tertutup. Nilai-nilai internasional telah membawa keinginan akan *rule of law*, hak-hak asasi manusia, proses demokrasi yang lebih cepat, apalagi dengan adanya perubahan-perubahan Eropa Timur dan US. Tekanan-tekanan luar ini dan perubahan-perubahan dari dalam telah mengubah masyarakat Indonesia. Selain itu, fase transisi sekarang ini penuh pula dengan bahaya karena sebagian besar masyarakat belum berpikiran maju dan masih bersifat agraris, dan perubahan yang terlalu cepat akan membangkitkan kembali sifat-sifat primordial bangsa yang masih cukup kuat, seperti fundamentalisme agama, rasialisme, dan kesukuan. Karena itu, keseimbangan antara perubahan dan stabilitas harus dijaga. Yang menjadi persoalan ialah bagaimana menemptanya, supaya cukup ada perubahan tetapi sistem tidak akan meledak, sehingga perubahan itu tidak akan membawa anarki.

Di sinilah letak tantangan baru bagi Presiden Soeharto dan pimpinan ABRI serta Golkar, yang masih merupakan kekuatan politik yang menentukan jalannya perubahan dan modernisasi masyarakat Indonesia untuk masa depan. Secara konkret hal itu dapat diartikan: pertama, sebagai pengembangan keterbukaan sistem politik dengan stabilitas, yang berarti diperlukannya konsensus nasional baru untuk masa depan antara generasi muda ABRI dan generasi muda sipil tentang sistem tersebut, termasuk mengenai pelaksanaan prinsip-prinsip dwifungsi ABRI untuk masa depan.

Kedua, mengembangkan sistem ekonomi yang *free market-oriented* dan *export-led*

growth, tetapi sekaligus menjaga dampaknya terhadap keadilan sosial dengan koreksi-koreksi di bidang kebijaksanaan ekonomi itu sendiri (UU antimonopoli, ketertiban bursa, keterkaitan ekonomi perusahaan-perusahaan besar, menengah dan kecil, dan lain-lain), serta kebijaksanaan-kebijaksanaan sosial (seperti UU pensiun dan kesehatan pekerja, upah minimum, dan sebagainya).

Ketiga, perlu mengasimilasikan nilai-nilai baru internasional ke dalam nilai hakiki dan jati diri melalui pendidikan dan penerangan, sehingga menjadi milik baru bangsa Indonesia tanpa gejolak-gejolak yang besar.

Untuk kesemuanya itu keteladanan kepemimpinan nasional, keterbukaan pimpinan masyarakat, sikap *self-restraint* kelompok-kelompok masyarakat dan akhirnya solidaritas nasional merupakan hal-hal yang mutlak harus ditempa, karena tidak ada contoh negara dan bangsa lain yang memadai untuk diikuti. Bagi Indonesia yang baru pertama kali mengalami perubahan-perubahan fundamental secepat ini, perkembangan yang *zig-zag* tidak selalu dapat dielakkan. Untuk itu, belajar dari kesalahan adalah prinsip yang harus diterima sejak semula. Dengan demikian keterbukaan akan perubahan dan fleksibilitas perlu mutlak diakui oleh kepemimpinan nasional.

Peranan Indonesia di Kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik di Masa Mendatang

Peranan Indonesia di Kawasan Asia Tenggara

Peranan tersebut pertama-tama meliputi peranan dalam ASEAN. ASEAN telah dapat menerima Indonesia sebagai anggota

yang baik setelah mengalami fase pra-ASEAN yang penuh ketegangan. Karena jumlah penduduk dan wilayahnya yang besar secara *de facto* Indonesia dianggap sebagai pemimpin ASEAN, dan secara politis diterima karena Indonesia tidak pernah memaksakan kepemimpinannya itu. Oleh karena itu ASEAN hingga kini merupakan organisasi yang sukses karena kepercayaan dan rasa senasib secara riil dirasakan bersama-sama di antara anggotanya. Bagi Indonesia faktor lingkungan adalah penting, karena penduduk dan wilayah Indonesia yang lebih dari separuh populasi dan wilayah ASEAN dan pengalaman keterbelakangannya dalam bidang ekonomi yang telah membuatnya *vulnerable* sampai tahap tertentu dalam hubungan luar negeri pada masa pra-ASEAN. Memang sekarang Indonesia dapat dengan tegas menyatakan bahwa secara unilateral, ideologis dan atau diplomatis hal tersebut dapat dilakukannya. Tetapi secara emosional karena sejarah dan secara ekonomis, RI tidak merasa mutlak perlu melakukannya hingga kini. Karena itu, bagi RI ASEAN merupakan soko guru dari kebijaksanaan luar negerinya.

Akhirnya di dalam perubahan-perubahan fundamental yang terjadi secara global dan regional, sewajarnya negara-negara kecil atau menengah bekerja sama untuk dapat menghadapinya dengan lebih mantap. Karena itu ASEAN akan tetap relevan untuk RI di masa-masa yang akan datang.

ASEAN sendiri sedang menghadapi tantangan bagaimana menjawab perubahan-perubahan tersebut agar ASEAN tetap relevan di Kawasan dan di dunia. KTT-ASEAN IV bulan Januari 1992 yang lalu di Singapura merupakan pertanda apakah memang ASEAN mampu menjawab tantangan-tantangan baru tersebut. Untuk itu, peranan

serta "kepemimpinan" Indonesia sangat diharapkan.

Beberapa tantangan yang sedang dihadapi ASEAN antara lain meliputi: pembenahan organisasi ASEAN, termasuk Sekretariat Jenderal, yang sangat penting bila ASEAN hendak menjawab tantangan-tantangan baru. Sekelompok *wise-men* telah mengajukan usul-usulnya, dan kelihatannya perbaikan Sekretariat Jenderal yang diusulkannya meliputi peningkatan status, penambahan wewenang, personil dan keuangan akan diterima oleh anggota-anggota ASEAN. Soal peran dan wewenang KTT dalam ASEAN, adanya Menteri yang khusus ditugaskan untuk ASEAN (yang sekarang *ex officio* dijabat Menlu) dan adanya wakil-wakil anggota ASEAN pada Sekretariat Jenderal yang akan menggantikan *Standing Committee*, masih terlalu pagi untuk dapat diterima seluruhnya.

Selain itu, kerja sama ASEAN di bidang ekonomi, meskipun banyak dibicarakan, belum pernah benar-benar menjadi kenyataan. Padahal bila ASEAN berniat menggalakkan hubungan ekonomi dengan mitra-mitranya di kawasan Asia Pasifik dan Eropa, maka landasan kerja sama antar-ASEAN maupun daya tarik ekonomi dan pasar ASEAN bersama harus meyakinkan. Hal ini hanya bisa dicapai bila ASEAN dapat membentuk satu pasar yang secara potensial sangat berarti di masa depan melalui suatu *Free Trade Area* pada tahun 2000 atau 2007 (ulang tahun ASEAN ke-40). Diperkirakan pada tahun 2007 GNP ASEAN bersama akan meliputi US\$1,2 triliun, bila dapat berkembang rata-rata 7% seperti beberapa tahun yang lalu. Untuk dekade ini Indonesia (dan Filipina), masih agak meragukan konsep FTA ini karena kondisi ekonominya yang masih terbelakang dibandingkan Singapura, Malaysia

dan Thailand yang mendukung ide tersebut.

Pada tahun 1990 Indonesia telah mengajukan ide CEPT (*Common Effective Preferential Tariff*) yang merupakan perbaikan dari kebijaksanaan FTA dengan penghapusan tarif secara berkelompok tetapi tidak sampai pada ide menghapuskan tarif pada tahun tertentu dalam jangka waktu menengah agar bisa dipercayai. Indonesia pada umumnya dapat menerima ide FTA dengan tahun berlakunya yang mungkin lebih panjang dari tahun 2000, meskipun mengakui bahwa kepastian tahunnya perlu diberikan, agar dipercayai. Sementara ini Indonesia juga masih mempelajari cara-cara dan bidang-bidang yang akan diliputi FTA tersebut.

Indonesia akan lebih positif menerima ide FTA, karena ekonomi dan kebijaksanaan-kebijaksanaan lebih kompetitif dan lebih kompatibel dibanding dengan ekonomi-ekonomi ASEAN lainnya. Meskipun demikian, berbagai studi dan perdebatan masih diperlukan di antara para pemimpin dan pemikir Indonesia sebelum RI sama sekali *committed* pada ide FTA ini. Akhirnya ide CEPT akan diterima sebagai langkah pertama ke arah FTA yang mungkin sekali diterima untuk tahun 2000, tetapi dengan beberapa pengecualian bagi RI dan Filipina. Ide ini akan diletakkan dalam suatu *Economic Treaty* seperti yang diusulkan Filipina.

Tantangan yang lain adalah kerja sama antara ASEAN dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya yang penting pula untuk dipikirkan, dibicarakan dan ditempa dalam jangka pendek, terutama karena alasan terakhir yang memisahkan ketiga negara Indocina dan ASEAN, yaitu konflik di Kamboja yang akan mencapai penyelesaian dalam

waktu dekat ini. Masalah Birma masih akan memakan waktu, tetapi itu pun hanya menunggu waktu saja. Beberapa tahun yang lalu, banyak dikemukakan pendapat agar ASEAN bersedia menerima negara-negara Indocina sebagai anggotanya segera setelah konflik di Kamboja dapat diselesaikan. Setelah penyelesaian itu hampir menjadi kenyataan, maka kini kemungkinan itu kembali dipersoalkan, seperti halnya perdebatan dalam EC untuk menghadapi negara-negara Eropa lainnya, termasuk negara-negara Eropa Tengah, yang menyangkut pendalaman dulu atau perluasan keanggotaannya setelah 1992 nanti.

Kebanyakan anggota ASEAN sedang menghadapi begitu banyak tantangan dalam waktu dekat ini, sehingga sulit mempertimbangkan penerimaan anggota baru, apalagi bila calon anggota itu memiliki perbedaan yang cukup mendasar. Hal ini berlaku terutama bagi negara-negara Indocina yang berlainan sistem politik dan ekonominya; meskipun mereka sudah mulai berubah, tetapi belum cukup jelas mengenai kecepatan dan volume perubahannya.

Oleh sebab itu, timbul beberapa pemikiran antara lain dengan cara mengajak mereka menandatangani *Treaty of Amity and Cooperation* yang memuat prinsip-prinsip orde regional ZOPFAN, dan lalu mengajak mereka melakukan kerja sama fungsional, terutama di bidang ekonomi. Untuk itu dapat dilakukan pertemuan-pertemuan tahunan para menteri. Inti Orde Regional di atas ialah penyelesaian konflik-konflik secara damai dan kerja sama di pelbagai bidang, terutama bidang ekonomi.

Bila sudah ada kesesuaian sistem maupun tahap ekonomi, barulah dibuka kemungkinan akan penambahan keanggotaan

ASEAN. Sementara itu, tingkat kerja sama ASEAN diharapkan lebih mantap dan maju pula sehingga dapat menerima keanggotaan baru. Dalam hubungan dengan negara-negara Indocina, terutama dengan Vietnam, hubungan RI-Vietnam yang dianggap terbaik dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya. Maka ASEAN akan banyak tergantung pada sikap RI dalam menentukan sampai di mana dan berapa cepat hubungan negara-negara Indocina dengan ASEAN.

Di dalam rangka mencapai orde regional ZOPFAN, berdasarkan *Treaty of Amity and Friendship 1976*, hubungan antar negara-negara ASEAN dan hubungan antara ASEAN dengan negara-negara Indocina/Birma dapat diatur. Akan tetapi, hubungan dengan negara-negara besar di kawasan tidak dapat dicakup, karena hubungan tersebut meliputi seluruh kawasan Asia Pasifik. Karena seluruh kawasan tersebut secara ekonomis dan strategis telah menjadi satu, sehingga kawasan Asia Tenggara tidak dapat lagi dipisahkan dari kawasan Asia Timur.

Karena itu pula, maka ide orde regional ini harus meliputi pula seluruh kawasan Asia Pasifik, di mana hubungan ASEAN dengan keempat negara besar AS, US, RRC dan Jepang dapat diatur secara seimbang. Alasan bahwa kawasan Asia Pasifik telah menjadi satu paling jelas terletak di bidang penyatuan ekonomi, terutama di bidang manufaktur yang disebabkan perubahan struktur dan karena adanya kebijaksanaan ekonomi Jepang setelah perjanjian Plaza di bidang moneter pada tahun 1985.

Disamping itu, hubungan-hubungan politik secara bilateral telah normal dan diintensifkan seperti antara RI-RRC, RRC-US, US-Korea Selatan, RRC-Korea Selatan,

RRC-Taiwan, RRC-Vietnam dan US-Jepang. Dan karena desakan perkembangan ekonomi di kawasan yang dianggap demikian pentingnya, terutama agar dapat diteruskan dan malahan ditingkatkan, maka konflik-konflik regional pun telah diselesaikan atau dalam taraf penyelesaian dan tidak akan menjadi konflik terbuka, antara lain Kamboja, Northern Territories, Spratly's dan Paracel, Taiwan-RRC ataupun Semenanjung Korea.

Demi kelangsungan perkembangan ekonomi tersebut maka perlu diselenggarakan dialog di bidang politik-keamanan, yang hingga kini belum ada secara multilateral untuk kawasan Asia Pasifik, seperti di Eropa dengan CSCE. Di antara lembaga-lembaga yang ada, jelas ASEAN-PMC-lah satu-satunya yang dianggap siap untuk memulai dialog politik keamanan, karena sudah meliputi 12 anggota di kawasan dan telah memulai dialog bilateral dengan US dan RRC. Selain itu, lembaga tersebut sudah membahas masalah keamanan seperti konflik Kamboja dan masalah pengungsi Indocina semenjak yang pertama pada tahun 1979.

Dengan demikian secara bertahap dapat dimulai pembentukan suatu orde regional untuk seluruh kawasan Asia Pasifik, yang dapat dimulai dengan CBM, dialog tentang masalah-masalah bersama, antara lain mencari penyelesaian konflik-konflik regional dan pada akhirnya *arms control* sampai *disarmament* untuk kawasan.

Tentu saja kawasan ini berbeda, oleh karena itu seluruh agenda CSCE tidak dapat dilaksanakan di kawasan ini. Tetapi banyak yang dapat dibandingkan dan dipelajari dari suatu proses yang meskipun tidak lengkap, seperti upaya penyelesaian masalah Yugoslavia, tetapi dapat disempurnakan sebagai-

mana halnya menghadapi perubahan-perubahan di Uni Soviet.

Pada akhirnya, kawasan Asia Pasifik akan mempunyai dua badan kerja sama regional, yaitu APEC untuk bidang ekonomi dan ASEAN-PMC untuk bidang politik dan keamanan. Dalam kerangka ini bagaimana pun KTT ASEAN IV di Singapura harus menyatakan kemauan politik ASEAN, dan ASEAN-PMC sendiri harus diubah agar dapat melakukan dialog tersebut secara mantap.

Jepang telah mendukung ide itu dalam rangka mencari peranan politiknya di kawasan, sedangkan RRC secara *tentative* mulai memberikan dukungannya. Negara terpenting yang masih perlu diyakinkan ialah AS, yang masih belum sempat memusatkan perhatiannya pada kawasan Asia Pasifik secara menyeluruh, karena masalah-masalah urgen adalah di Eropa, US dan Timur Tengah. Selain itu urgensi mengadakan *arms control* dalam bidang maritim tidak mendasak akibat supremasinya di bidang itu, apalagi karena vital bagi strategi pertahanannya sebagai kekuatan maritim. Namun dengan ambruknya US sebagai kekuatan adikuasa, alasan ini sudah tidak berlaku lagi. Karena itu, usaha bersama untuk membentuk badan dialog tidak akan ditentang AS, asalkan dimulai dengan agenda yang terbatas dan riil, yaitu dialog tentang masalah-masalah politik-keamanan di kawasan, sampai AS siap untuk berpartisipasi politik penuh.

Masalah yang erat hubungannya dengan ide ini ialah kehadiran militer AS di kawasan Asia Pasifik pada masa depan dan kerja sama pertahanan ASEAN yang akan datang, selama orde regional seperti yang diidam-idamkan di atas belum tercapai. Dengan adanya orde regional tersebut diharapkan

akan terdapat keseimbangan antara keempat negara besar di kawasan. Karena itu kehadiran militer di kawasan masih diperlukan untuk menjaga kestabilan, perkembangan dan perdamaian.

Untuk itu berbagi beban adalah penting bagi AS. Dan keterbatasan anggaran serta tiadanya ancaman dari US akan mengurangi kehadiran militer tersebut di kawasan. Berbagi beban bagi ASEAN berarti bahwa fasilitas-fasilitas seperti di Singapura dan Thailand dapat dipergunakan oleh Armada VII AS, sedangkan pangkalan Subic masih penting bila dapat dipertahankan oleh tubuh politik Filipina. Kerja sama militer AS-Jepang adalah yang terpenting bagi AS di mana pangkalan Yokosuka dan Okinawa menjadi vital, sehingga dukungan ASEAN untuk aliansi tersebut penting pula dalam berbagi beban. Pada akhirnya ASEAN harus meningkatkan kerja sama militernya, baik secara bilateral maupun secara multilateral bila muncul ancaman konvensional di masa yang akan datang.

Di dalam usaha-usaha di atas, sebagaimana dukungan RI terhadap dukungan ASEAN untuk APEC, maka diperlukan ketegasan, kepemimpinan dan dukungan yang jelas dari RI agar ide-ide tersebut dapat menjadi ide-ide ASEAN. Di samping karena besarnya, juga karena ideologinya yang non-blok, RI perlu mendukung ide-ide baru ASEAN dalam menghadapi perkembangan di bidang ekonomi dan strategi di kawasan. Sebab biasanya RI enggan terikat dalam ikatan-ikatan di bidang keamanan, sedangkan dalam bidang ekonomi pada waktu yang lalu RI biasanya merasa ketinggalan.

Di bidang kerja sama ekonomi regional, sejak permulaan RI sudah aktif dalam ide kerja sama ekonomi Asia Pasifik, dan men-

jadi salah satu pendukung penting dari PECC semenjak awal (1980). Lalu pada pertemuan pertama APEC telah mendorong ASEAN untuk mendukung ide tersebut (Canberra 1989). Karena itu, RI berpendapat agar EAEG jangan sampai memecah, apalagi berkonfrontasi dengan APEC dan mengusulkan untuk pada awalnya menjadi *caucus* dalam APEC. Kini APEC telah beranggotakan 15 negara dan pada tahun 1992 diharapkan akan berkonsolidasi dalam suatu pelebagaan awal, antara lain dengan adanya sekretariat.

Selain dianggap sebagai model kerja sama negara maju dengan negara berkembang secara regional, ide APEC/PECC juga dimaksudkan untuk dapat mempertahankan AS di kawasan Asia Pasifik, mengatasi pertentangan AS-Jepang, dan menghadapi terbentuknya blok perdagangan di kawasan ataupun di Eropa. Ide ini tentunya akan menempa suatu struktur kerja sama regional, di mana Cina dan US dapat berpartisipasi secara positif.

Penutup

Di atas telah diuraikan mengenai perkembangan domestik RI dalam beberapa tahun yang lalu dan kemungkinan perkembangan di tahun-tahun mendatang. Diuraikan pula analisis tentang dasar masalah-masalah Indonesia yang akan dihadapi Indonesia di masa yang akan datang.

Dari uraian tersebut jelas bahwa masalah-masalah itu makin kompleks, perubahan-perubahan makin cepat dan kapasitas pemerintah dan pemimpin-pemimpin masyarakat yang mengaturnya makin terbatas. Karena itu, desakan akan keterbukaan dan partisipasi masyarakat tidak dapat dielakkan.

Semakin hal ini disadari dan makin didukung agar dapat terlaksana secara evolusioner dengan gejolak-gejolak yang minimal, akan makin baik untuk menghadapi dan mengimbangi perubahan tersebut.

Begitu pula perkembangan ekonomi telah mendapatkan momentumnya sendiri, dan meskipun akan mengalami pasang surut, tetapi akan terus mengubah dan mengembangkan ekonomi itu sendiri. Pada pokoknya, tiada jalan untuk kembali pada struktur ekonomi yang lalu dan campurtangan yang berlebihan dari Pemerintah.

Dalam bidang regional, peran RI terutama hendak dijalankan melalui ASEAN bersama dengan yang lain. Hal itu menguntungkan bagi RI guna menempa hubungan yang erat dan kepercayaan antarnegara tetangga, tetapi juga untuk mempunyai *leverage* yang sungguh-sungguh berarti bila dilakukan secara bersama-sama. Dalam kerangka inilah perhatian akan ditujukan pada ASEAN-PMC untuk forum dialog di bidang politik-keamanan, sedangkan APEC untuk kerjasama regional di bidang ekonomi.

Karena kawasan Asia Pasifik mempunyai kestabilan, perdamaian dan perkembangan yang pesat, maka usaha-usaha untuk kerja sama regional menjadi penting agar dinamika yang ada dipertahankan dan ditingkatkan, sedangkan kestabilan dan perdamaian dapat dipelihara.

Berbeda dengan kawasan Eropa, di mana gejolak yang bertubi-tubi akan tetap ada di masa depan meskipun tidak akan menimbulkan perang besar, maka keseimbangan di kawasan Asia Pasifik masih didasarkan atas masalah-masalah besar yang belum jelas penyelesaiannya dan masih dapat tergoncang. Karena itu, usaha-usaha meletakkan struktur regional adalah sangat penting untuk menghadapi perubahan-perubahan yang masih akan berlangsung supaya tanpa gejolak-gejolak yang besar. Peranan RI sendiri memang cukup penting, karena cara-cara perubahan di RI khususnya akan ikut menentukan kestabilan kawasan. Peran RI sendiri dan terutama melalui ASEAN pada akhirnya akan ikut menentukan perkembangan kawasan.

Potensi Kepemimpinan Masyarakat Tradisional di Indonesia

H.A. Mattulada

Pendahuluan

AKHIR-AKHIR ini masyarakat tradisional di pedesaan Indonesia sedang bergerak ke arah satu perubahan yang sukar diramalkan proses kelanjutannya. Kita biasanya terpaku pada gambaran hidup pedesaan "tempo doeloe" yang berada dalam suasana aman tenteram, tanpa pergolakan. Suatu kehidupan masyarakat dengan warganya hidup rukun, damai tanpa saling sengketa. Suatu *paguyuban* yang tenang dalam kerukunan hidup kekeluargaan, suatu suasana pedesaan tradisional. Masyarakat pedesaan tradisional seperti itu pada masa kini sudah sukar ditemukan.

Perubahan-perubahan baik pada bentuk atau struktur maupun pada fungsi-fungsi kelembagaan pedesaan tradisional, telah menghasilkan berbagai keadaan yang mengubah rona atau wajah masyarakat "desa" menjadi tempat-tempat pemukiman penduduk yang tidak lagi memiliki semangat *paguyuban* atau *republik*-nya.

Apa yang menyemangati wilayah pemukiman yang disebut "desa" di luar Pulau Jawa dewasa ini, adalah semata-mata semangat administrasi atau birokrasi "kepejabatan" yang lesu. Ada sesuatu yang hilang, yakni makna kekukuhan tradisi kerakyatan dan semangat kebersamaan yang menjadi ciri khas tradisi kehidupan masyarakat dahulu yang disebut *wanua*, atau *bori* di Sulawesi-Selatan, kampung atau nama lainnya dalam kehidupan masa lalu di luar Pulau Jawa.

Kini semangat dari satuan-satuan masyarakat persekutuan adat atau masyarakat sejenis "desa" di seluruh wilayah tanah air Indonesia, mengalami perubahan-perubahan yang amat mendalam dan mendasar. Proses pembentukan desa-desa seragam di seluruh Indonesia adalah sesuai dengan kehendak Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Perubahan-perubahan mendasar itu terjadi terutama di luar Pulau Jawa. Sebab-sebab perubahan itu terutama dirasakan sebagai *perusakan* kelembagaan tradisional yang berlatar belakang kultural

yang secara mendasar berbeda dari tradisi kehidupan pedesaan di Pulau Jawa, yang menjadi rujukan utama Undang-Undang Pemerintahan Desa itu. Undang-undang itu diperlakukan sama untuk seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia yang sebenarnya memiliki segala macam sifat kemajemukan sebagai hakikat keberadaan empiris.

Kini kita memiliki "desa" yang secara administratif sama atau seragam pada "permukaan" di seluruh Indonesia. Ia dapat dikatakan sebagai kemajuan di dalam pengu-rusan yang seragam dan membawa kemudahan praktis bagi pemerintahan atasan. Tetapi sebenarnya desa-desa itu telah kehilangan nilai-nilai dan gagasan-gagasan kultural yang terdapat dalam struktur dan fungsi kelembagaan tradisional yang secara formal harus ditinggalkannya.

Cara-cara terbentuknya kepemimpinan dalam wilayah-wilayah persekutuan adat sejenis "desa" tempo-doele itu, sudah sukar ditemukan, karena cara terangkatnya seorang Kepala Desa dengan Undang-Undang Pedesaan itu sudah tertentu tata-caranya dan diberlakukan secara seragam untuk seluruh Indonesia. Dilihat dari sudut penyelenggaraan pemerintahan desa menurut undang-undang itu, sesungguhnya telah berlangsung satu proses *penyeragaman* secara hukum formal yang mengacu pada satu *pola tertentu*. Inilah gambaran suatu proses rekayasa sosial melalui kekuatan hukum.

Adapun untuk kepentingan pencatatan kekayaan rohaniah berupa gagasan atau nilai yang terdapat dalam sistem budaya bangsa Indonesia, yang biasanya menjadi acuan strategis penggalan potensi kepemimpinan dalam masyarakat *tradisional* atau *pedesaan*, dapat kita lihat adanya *aneka macam cara* yang terdapat dalam tradisi masyarakat bersangkutan. Hal-hal itu amat dipe-

ngaruhi oleh landasan pertumbuhan masyarakat yang muncul sebagai gagasan, nilai-nilai dan pikiran-pikiran pokok yang mempengaruhi jalan pikiran dan perilaku warga masyarakat. Hal tersebut ditemukan dalam alam pikiran, ideologi atau kepercayaan yang dialami oleh umat manusia, seperti pengaruh: (1) alam pikiran Mitis; (2) alam pikiran Ontologis; dan (3) alam pikiran Fungsional, yang menjadi acuan perilaku manusia pendukungnya.¹

Memang sangat erat hubungan antara mitos atau kriteria rakyat tentang terjadinya negeri atau persekutuan hidup dengan proses terjadinya kepemimpinan dalam persekutuan hidup itu. Mitos juga ikut menjadi acuan bagi terselenggaranya masyarakat yang tersusun melalui hubungan-hubungan yang terkait pada faktor *genealogis*, *territorial* dan *fungsional spesial*. Pada acuan-acuan ini secara teoretis dapat ditelusuri kembali cara pembentukan potensi kepemimpinan dalam masyarakat. Data-data yang terdapat dalam khasanah kebudayaan (suku-suku) Bangsa Indonesia, niscaya dapat memperkaya wawasan kita untuk menjadi milik nasional yang dapat dipergunakan sebagai bahan strategis dalam membangun potensi kepemimpinan bangsa Indonesia di masa depan.

Tentu saja tak dapat dipungkiri adanya pandangan yang mencela pendapat untuk mempertimbangkan kembali tradisi lama sebagai rujukan bagi penataan masyarakat Indonesia Merdeka yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Pandangan demikian itu didasarkan pada prinsip para pemimpin Bangsa Indonesia yang meletakkan Dasar Negara Republik Indonesia, sesuai Undang-Undang Dasar, sebagai negara ber-

¹C.A. van Peursen, *Strategi Kebudayaan* (Yogyakarta: Kanisius, 1976), 34, 55, 85.

dasarkan konsep pemikiran Barat modern. Republik Indonesia adalah negara dengan masyarakat baru. Tidak ada hubungannya dengan masyarakat Feodal masa lalu, zaman pra-Indonesia. Mungkin pikiran demikian itu benar secara strategis dan berdasarkan pemikiran rasional teoretis. Akan tetapi, apa yang ada dalam kenyataan masyarakat dewasa ini *secara empiris* memberikan ceritera yang berbeda dari pemikiran itu. Kenyataan empiris itu tidak mungkin ditiadakan begitu saja, atau meloncatkannya kepada suatu keadaan yang lain, tanpa risiko yang besar dan berbahaya terhadap apa yang dicita-citakan.

Pola Umum Tradisi Kepemimpinan Nusantara "Tempo Doeloe"

Ada pendapat yang mencoba mengidentifikasi pola kepemimpinan yang terdapat dalam tradisi masyarakat Nusantara. Menurut Mochtar Naim, ada dua macam pola kepemimpinan di Nusantara ini, yaitu pola Jawa dan pola Melayu.²

Pola Jawa (J) merupakan pola kepemimpinan Nusantara yang berpangkal pada paham sinkretistik. Kepemimpinan ini amat menjunjung tinggi keserasian, keselarasan dan keseimbangan. Pola seperti ini dapat pula disebut *Pola Paku Buana*, karena dalam pola ini segala sesuatu harus dilihat dari sudut keserasian antara yang berkuasa dengan yang dikuasai, antara pemimpin dengan yang dipimpin, antara raja dengan rakyat. Pola ini didukung oleh anggapan bahwa pemangku kekuasaan menerima kekuasaan itu secara utuh dari sumber datangnya kekuasaan. Sumber kekuasaan ini adalah sesuatu yang adikodrati dan tidak dapat

dipersoalkan, serta tertutup dari kemungkinan digugat atau ditolak legitimasinya. Dalam pola ini hanya dikenal mufakat sebagai acuan dari permusyawaratan.

Pemangku kekuasaan (orang) adalah identik dengan kekuasaan itu sendiri.³ Kekuasaan yang dimaksud di sini merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dibagi-bagi atau dipecah-pecah. Selain itu, tidak diberlakukan pula oposisi terhadap kekuasaan itu. Pola pengendalian yang dianut memberi pengayoman kepada segenap wilayah kesatuan dalam kekuasaan yang tunggal. Dengan cara itu, segenap kekuasaan bawahan (wilayah) berada dalam kepatuhan total. Warna-warna lain yang terdapat sebagai kelainan yang mencolok, tidak dapat diberi kesempatan untuk menunjukkan kesemarakan, karena hal itu akan berarti pendurhakaan kepada kekuasaan.

Mochtar Naim memberikan rincian sifat-sifat kepemimpinan dalam pola Jawa yang paternalistis, etatis dan sentripetal konsentris ini. Dalam upaya mencapai kemakmuran, segi pendekatan keamanan dan kestabilan lebih diutamakan daripada keterbukaan dan demokratisasi. Kritik kurang disukai. Menurut Mochtar Naim, keadaan seperti yang mengikuti pola Jawa telah berlangsung sejak diberlakukannya Dekrit Presiden No. 5 Tahun 1959 untuk kembali ke UUD 1945, sampai saat ini. Yang menonjol dan yang dimanfaatkan adalah budaya daerah yang berpola *Paku Buwana*. Selain ciri-ciri itu juga ditunjukkan kuatnya praktek-praktek kekuasaan yang bersifat vertikal, hierarkis, birokratis, formalistis, uniformistis, otoriter, feodalistis, tradisionalistis, konservatif,

²Mochtar Naim, *Kebudayaan Daerah dan Kebudayaan Nasional*, satu makalah untuk Kongres Kebudayaan, 1991, 9.

³Benedict Anderson, "The Idea of Power in Javanese Culture," dalam *Culture and Politics in Indonesia*, Claire Holt (Ed.) (Ithaca: Cornell University Press), 3-70.

serimonialistis, sinkretis, monistis animistis, mistikal, estetis dan sebagainya.

Pola Melayu (M) merupakan kepemimpinan Nusantara yang berpangkal pada sifat sintetis, yang lahir dari suasana konflik dan integrasi. Pola kepemimpinan seperti ini dapat disebut *Pola Menjinjing Alam*. Dalam pola ini terdapat dua komponen yang berlawanan secara tetap. Secara terbuka keduanya saling memerlukan, dan oleh karena itu keduanya selalu berusaha mencari kesepakatan yang menguntungkan kedua belah pihak. Ini merupakan konflik antara dua komponen yang bersifat teleologis. Kedua komponen yang selalu berada dalam bayangan konflik, menjadi simbol ketertiban masyarakat. Dalam rumah tangga terdapat dua komponen laki-laki dan perempuan yang membangun rumah tangga maupun melahirkan keturunan sebagai hasil tujuan teleologis.

Pandangan kosmogini yang bersifat rangkap ini, mewarnai segenap pandangan dan perilaku manusia dalam masyarakat dan kebudayaan bersangkutan. Kepemimpinan dalam pola ini diwarnai oleh semangat *kesepakatan* yang dapat mengantarkan masyarakat kepada tujuan-tujuannya sebagai hasil kesepakatan komponen-komponen bersangkutan. Ia terbuka untuk argumentasi dan di dalamnya dikembangkan keseimbangan dalam proses pengendalian kekuasaan berupa mekanisme bermusyawarah untuk menemukan kesepakatan.

Dalam perinciannya Mochtar Naim berpendapat bahwa pola M bersifat demokratis, egaliter dan menghargai kritik serta pendapat yang berbeda, sentri-fugal, desentralisasi dan informal. Selain ciri-ciri itu Mochtar Naim melengkapinya dengan mengatakan bahwa dalam pola M ini kelihatan praktek-praktek kekuasaan yang horizontal, poliformalistis, populistis, komunalistis,

modernistis, kasual, sintetis, monoteistis, rasional, pragmatis dan sebagainya. Pola M itu nyata dijalankan selama masa sepuluh tahun pertama dari usia Republik Indonesia.

Pola J dan pola M seperti dikemukakan oleh Mochtar Naim tersebut sesungguhnya masih dapat dilengkapi dengan satu pola lagi. Pola itu secara umum terdapat dan berlaku dalam kepemimpinan masyarakat wilayah kepulauan di Indonesia Bagian Timur. Pola kepemimpinan seperti itu dinamakan *Pola Kapitan Laut*. Di Sulawesi Selatan dinamakan pola Kepemimpinan *Punggawa-Sawi* (PS).

Pola Punggawa-Sawi (PS) yang juga dapat disebut *Pola Kapitan Laut* adalah satu jenis pola kepemimpinan yang terdapat pada negeri-negeri maritim Nusantara "tempo doeloe". Seseorang menduduki jabatan kepemimpinan tertentu berdasarkan kemampuan yang ditimbanya dari pengalaman-pengalaman profesional dalam fungsi-fungsi tertentu. Seseorang untuk menjadi *Punggawa* (pemimpin pekerjaan), harus memiliki *sawi* (anak semang atau pengikut). Tangga ke arah mencapai kedudukan menjadi *punggawa* adalah kemampuan profesional melakukan suatu pekerjaan dan memimpin pekerjaan itu sehingga terselenggara, bersama dengan sejumlah orang yang menjadi *sawinya* atau anak buah sebagai *kerabat kerja*. Tingkat legitimasi kepemimpinan didasarkan pada kemampuan nyata melakukan pekerjaan dan memimpin pelaksanaan suatu pekerjaan.

Orientasi kepemimpinannya adalah pada kemampuan dan keunggulan mental spiritual dalam melaksanakan tugas-tugas kepemimpinan. Kepemimpinan dalam pola ini mengembangkan pandangan *keteladanan* sebagai rujukan bagi penggantian dan penerusannya, oleh generasi yang pada waktunya

harus melakukan penerimaan tugas dan tanggung jawab kepemimpinan. Pola kepemimpinan PS ini selain dijadikan rujukan dalam kepemimpinan negeri, wilayah, atau pulau pemukiman, juga dipergunakan dalam perusahaan-perusahaan dan terutama di perahu-perahu niaga. Pimpinan usaha dalam perahu niaga disebut *nakhoda* atau kapitan atau punggawa, dan anak semangnya disebut *sawi*.

Semangat esensial yang menjiwai persekutuan, masyarakat atau komunitas itu ialah semangat *kekerabatan* dan *kooptasi*. Kekerabatan sifatnya lebih fungsional. Kecakapan diwariskan kepada angkatan muda dalam lingkungan kerabat kerja (*sawi*). Keluargaan lebih bersifat ketemurunan dan pewarisan menurut garis keturunan sedarah (*genealogis*). Dalam kekerabatan, penetapan suksesi atau pemimpin ditentukan oleh *pemimpin tua* secara *kooptasi* (tunjukan) dari sejumlah orang dalam generasi muda yang dipersiapkan, sesuai prestasi dan kemampuan yang telah ditunjukkannya. Seorang dari calon-calon itulah yang akan ditunjuk/dipilih.

Pentingnya semua pola itu sesuai dengan keperluan dalam masyarakat. Dalam arti bahwa setiap pola itu dapat memberi sumbangan terhadap kepemimpinan yang diperlukan oleh Negara dan Bangsa Indonesia. Ketiga pola tersebut secara umum memiliki esensi yang perlu dipelihara dalam warna kepemimpinan bangsa Indonesia:

1. *Pola Paku Buana* memiliki esensi *kekokohan*, kecermatan dan konservasi yang kuat. Dengan satu kata dirumuskan ketelatenan.
2. *Pola Menjinjing Alam* memiliki sifat esensial berupa keterbukaan, keluwesan dan solidaritas yang amat didambakan. Dengan satu kata ia dapat dirumuskan ke

dalam kata *kebebasan*.

3. *Pola Kapitan Laut* memiliki esensi dinamika dan profesionalisasi yang fungsional. Dirumuskan dalam satu kata *dinamika*.

Ketelatenan, kebebasan dan dinamika yang menjadi esensi ketiga Pola Kepemimpinan Nusantara itu dapat menjadi paduan yang amat khas bagi kepemimpinan bangsa Indonesia yang diharapkan dapat dengan sukses membawa bangsa Indonesia ke arah kejayaan. Ketiga pola kepemimpinan itu terdapat di seluruh wilayah Nusantara. Setiap pola bukan milik suatu wilayah secara khusus. Sebagai pola umum ia menjadi acuan pemikiran bagi kemungkinan penyelenggaraannya di mana-mana, baik dalam lapangan politik maupun dalam lapangan kehidupan masyarakat pada umumnya.

Kalau identifikasi Mochtar Naim itu benar, maka apa yang diketemukannya bahwa Pola M itu telah dimulai pada sepuluh tahun pertama usia Republik Indonesia. Kita dapat mengingatnya bahwa pola itu mengalami kegagalan dan keadaan yang tragis. Kenyataan menunjukkan telah berlangsungnya pelampauan batas-batas *kebebasan*, sehingga menimbulkan keadaan yang *anarkis*. Tentu saja suasana yang ditimbulkannya amat berbahaya bagi kelanjutan hidup Republik Indonesia.

Maka apabila terjadi pengalihan pola kepemimpinan dari Pola M ke Pola J, hal itu dapat dipandang sebagai tindakan penyelamatan. Tentu saja sebagai tindakan penyelamatan, ia diharapkan tidak akan menjadi *pola tetap* untuk diperlakukan secara abadi untuk seluruh masyarakat dan wilayah Indonesia. Indonesia memiliki hakikat esensial yang khas. Sebagai Negara Kepulauan dengan kebhinekaan yang amat kaya, maka warna kebhinekaan itu juga perlu dipelihara

untuk menyelamatkan ketunggalan Indonesia.

Menggunakan satu pola saja diantara pola-pola lain yang ada, selalu akan berarti ancaman bagi integrasi bangsa. Padahal, integrasi ini seharusnya selalu menjadi acuan yang kuat bagi segenap kebijaksanaan pengembangan dan pembangunan bangsa untuk menjadi bangsa yang besar dan kuat. Sungguhnyalah kesalahan yang telah terjadi dalam sejarah bukan terletak pada pola yang dijalankan secara aktual, melainkan pada soal *akseptasi* masyarakat yang diharuskan menggunakan pola itu.

Pola Umum Kepemimpinan dan Legitimasi

Dalam buku van Peursen⁴ disebut tentang perkembangan kebudayaan yang mendapat dorongan dari beberapa pemikiran sebagai berikut:

1. *Alam pikiran mitis* yaitu alam pikiran yang menyatukan kosmos ke dalam kesatuan obyek dan subyek. Makro dan mikro kosmos berada dalam satu wahana. Kemauan subyek berada dalam kemauan obyek dan sebaliknya. Kesatuan serupa itu menciptakan keadaan-keadaan sinkretis. Kekuasaan menyatu dalam pemegang kekuasaan. Simbol-simbol kekuasaan yang berupa *regalia* (alat-alat kebesaran sesuatu kerajaan) dipandang sebagai legitimasi dari kekuasaan itu. Barang siapa menguasai alat-alat kebesaran itu, maka dialah yang menjadi pemilik kekuasaan yang melekat padanya. Rupa-rupanya awal terjadinya pola kepemimpinan *Paku*

Buana itu sejalan dengan keadaan yang didorong oleh alam pikiran *mitis* itu. Dalam rumusan *kemanunggalan kawulagusti* dan *sabdo pandita ratu*⁵ dapat dikatakan bahwa alam pikiran *mitis* itu menjadi rujukan segala kelakuan dalam kekuasaan yang dijalankan oleh penguasa dan diterima oleh yang dikuasai sebagai keadaan yang sewajarnya, dan diterima sebagaimana adanya. Tak ada bantahan, apalagi perlawanan. Di sinilah sifat *sin-kretis* itu menyatakan diri dengan sejelas-jelasnya. Ia dimotori oleh semangat kehidupan yang menempatkan keselarasan, keseimbangan dan keserasian sebagai acuan yang terdepan dalam menangani segala komponen yang memiliki potensi saling berlawanan. Dalam pola kepemimpinan *Paku Buana* segala sesuatu dapat dikompromikan.

2. *Alam pikiran ontologis* yaitu alam pikiran yang memberikan kedudukan terpisah antara obyek dan subyek. Makro dan mikro kosmos menempati tempat masing-masing sebagai substansi yang berdiri sendiri. Obyek dengan subyek tidak terlebur menjadi satu, tetapi masing-masing menemukan sasaran yang bersifat sintetis dan bersasaran teleologis. Satu ikatan yang amat *luwes*, menjadikan suatu ikatan persekutuan yang lebih besar bersifat amat longgar dan terbuka untuk kebebasan masing-masing komponen yang mengikatkan diri dalam persekutuan besar. Pola kepemimpinan *Menjinjing Alam* tampaknya amat dekat pada alam pikiran ontologis ini. Mulai dari terjadinya satuan-satuan kecil yang mengakui adanya hubungan dengan satu

⁴van Peursen, *Strategi*. Gambaran itu atas interpretasi saya ke dalam dunia politik yang berwatak sinkretis dan mitis, ontologis dan fungsional, yang dihap-rapkan pada kenyataan-kenyataan sosial budaya di Indonesia.

⁵P.J. Zoetmulder, *Manunggaling Kawula Gusti* (Pantheisme dan Monisme dalam Sastra Suluk Jawa, satu studi Filsafat, Terjemahan Dick Hartoko (Jakarta: P.T. Gramedia, 1990), 54 dst.

wadah berupa induk dari satuan-satuan kecil tersebut. Hubungan itu tidak menghapuskan eksistensi masing-masing sebagai subyek dan obyek. Masing-masing wilayah kecil berotonomi, bergerak sesuai dengan kodratnya sendiri yang terbimbing oleh pengakuan tentang adanya ikatan kesetiakawanan, yang membangun kekuatan solidaritas dalam kesatuan wilayah besar. Semakin kuat perkembangan kekuatan wilayah kecil berotonomi itu, semakin halus pula wujud ikatan terhadap wilayah gabungan. Kekuatan ikatan amat ditentukan oleh kemampuan memberikan pelayanan yang sama atas semua peserta dalam ikatan itu. Antara wilayah-wilayah kecil berotonomi itu dengan wadah ikatan besar, terjalin hubungan yang saling menentukan dan memberi kekuatan legitimasi bagi eksistensi masing-masing. Dari situ terjadi wadah yang luas dengan kesatuan-kesatuan kecil berotonomi, yang merasa terbimbing oleh satu solidaritas wilayah yang luas yang mengayomi semua komponen yang terikat didalam daerah/wilayah besar. Terasa selalu adanya dua komponen yang berada dalam keadaan berlawanan. Karena satu konflik yang inheren dalam kesatuan-kesatuan tersebut. Keadaan berlawanan itu selalu bersentuhan sehingga masing-masing menemukan sasaran yang hendak dicapainya. Kedua komponen berada dalam konflik itu karena kodrat keberadaannya yang secara teratur melakukan peranan persentuhan secara dialektis dan luwes, sehingga tidak saling menghilangkan. Perbuatan kedua komponen dalam interaksi mencapai tujuan *teleologis* tetap menghidupkan kedua komponen yang bersentuhan. Semangat sintetis dan keterbukaan yang didorong oleh sasaran *ontologis*, menyebabkan satu sintesa yang memcli-

hara komponen-komponen yang berinteraksi. Sebaliknya, semangat konflik yang bersasaran integrasi *teleologis*, selalu mengarah pada satu sasaran peningkatan kualitas komponen yang ikut dalam interaksi. Dalam interaksi demikian selalu terpelihara keluwesan dan keterbukaan sebagai kodratnya yang hakiki.

3. *Alam Pikiran Fungsional* yaitu alam pikiran yang memberikan kedudukan pada hubungan fungsional antara obyek dengan subyek. Makro kosmos terpisah dari mikro kosmos, akan tetapi dalam kedudukan terpisah itu terdapat jalinan yang menghubungkan keduanya. Hubungan itu berupa hubungan yang saling memerlukan dan saling menentukan eksistensi masing-masing. Alam pikiran fungsional ini secara teoretis dekat sekali pada pola kepemimpinan *Kapitan Laut* atau *Pola Punggawasawi*. Keterhubungan obyek dengan subyek dibawa oleh peranan masing-masing dengan fungsi-fungsi yang saling memerlukan. Peranan-peranan itulah yang menghubungkan secara dinamis arah pencapaian sasaran yang dikandung oleh fungsi-fungsi yang melekat pada kedudukan setiap komponen fungsional. Pola kepemimpinan *Punggawasawi* menempatkan kualitas komponen untuk menemukan legitimasi bagi terjadinya kepemimpinan itu. Setiap fungsi secara kuat dijalankan untuk menggerakkan mekanisme sistem fungsional secara tepat. Proses mobilitas vertikal berjalan dengan seleksi yang cermat, dan di sinilah pangkal dinamika kehidupan lembaga, karena terdorong oleh persaingan yang semakin keras untuk sampai pada pimpinan puncak. Penghargaan pada keahlian dan senioritas memegang peranan penting dalam seleksi kepemimpinan. Apa yang dilukiskan secara artifisial mengenai berbagai kesetaraan

seperti di atas, bahwa pola kepemimpinan *Paku Buana* amat dipengaruhi oleh alam pikiran mitis, pola kepemimpinan *Manjinjing Alam* dekat sekali pada alam pikiran ontologis, dan pola kepemimpinan *Kapitan Laut* terbimbing oleh alam pikiran fungsional, semata-mata untuk menunjukkan adanya kecenderungan. Ketiga pola kepemimpinan itu dalam penyelenggaraannya sedikit banyak dipengaruhi ketiga alam pikiran tersebut.

Tidak dapat disangkal bahwa pola-pola kepemimpinan *Paku Buana*, *Manjinjing Alam* dan *Kapitan Laut* memiliki warna dari pemikiran mitis, ontologis, dan fungsional. Tetapi kekuatan warna-warna pada masing-masing pola niscaya berbeda adanya. Keras atau lunaknya warna itu tergantung pada cara terbentuknya ikatan kebersamaan satuan masyarakat yang bersangkutan. Adapun ikatan kebersamaan dari satuan masyarakat itu dapat diamati melalui jenis-jenis ikatan antara semua warga persekutuan, yaitu:

1. *Ikatan genealogis* ialah suatu persekutuan hidup yang hubungan keakraban atau kebersamaannya didasarkan pada hubungan darah (genealogis). Pada umumnya hubungan genealogis menjadi dasar yang kuat untuk penataan persekutuan hidup kecil yang disebut keluarga. Satuan hidup keluarga itu dalam persekutuan hidup kecil yang menempati wilayah seperti *desa*, *kampung* atau *wanuwa*, memiliki semacam kepercayaan bahwa ada *cikal-bakal* persekutuan yang disebut *nenek-moyang* yang selalu mengawasi tata tertib (adat istiadat) kehidupan dalam persekutuan hidup itu. Pimpinan persekutuan yang dipilih atau diangkat adalah seseorang dari garis keturunan yang tertua sebagai pedoman penentuan keabsahan menjadi pemimpin. Pada pola kepemimpinan *Paku Buana*, masalah keturunan

genealogis banyak menentukan pengambilan calon-calon pemimpin.

2. *Ikatan teritorial* ialah suatu persekutuan hidup yang dibangun menurut ikatan kewilayahan (teritorial). Di dalam persekutuan hidup teritorial terdapat keserbanekaan warga. Keserbanekaan warga itu menuntut adanya otonomi pelayanan untuk masing-masing kelompok warga yang terikat dalam satu teritorial. Pucuk pimpinan persekutuan selalu diharapkan memiliki kemampuan untuk mempertahankan keutuhan wilayah/teritorial yang luas dengan mengandalkan keluwesan, keterbukaan dan kebersamaan. Ikatan teritorial ini kelihatannya kuat terdapat pada pola kepemimpinan *Manjinjing Alam*. Karena sifat warganya heterogen, maka sifat otonomi dan keluwesan serta keterbukaannya menjadi sifat yang amat jelas (harus) dipelihara dengan sungguh-sungguh untuk menjaga kebersamaan dan solidaritas yang menjadi kekuatan ikatan itu.

3. *Ikatan Fungsional* adalah suatu persekutuan hidup yang dibangun berdasarkan ikatan-ikatan fungsional (spasial).⁶ Kewargaan dalam satuan-satuan masyarakat atau komunitas ditentukan oleh fungsi-fungsi atau peranan profesional yang sama dari setiap orang dalam komunitas itu. Kewargaan dalam komunitas nelayan, dalam komunitas pedagang berpekerjaan atau komunitas fungsional lainnya ditentukan oleh kemampuan profesional setiap warga komunitas itu. Rupa-rupanya ikatan fungsional ini menjadi faktor

⁶Mattulada, "Demokrasi dalam Tradisi Masyarakat Indonesia," dalam *Demokrasi dan Proses Politik* (Jakarta: LP3ES, 1986), 3 dst. Ikatan Fungsional diartikan sebagai persekutuan hidup yang dibentuk dengan sengaja, seperti pada organisasi buruh dan persatuan guru dalam masyarakat modern.

pendorong yang kuat terhadap lahirnya pola kepemimpinan *Kapitan Laut* atau *Punggawasawi*. Karena setiap warga memiliki kedudukan menurut fungsi dan kemampuan profesional, maka terjadi persaingan dan seleksi untuk kenaikan jenjang kepemimpinan yang teliti dan teratur. Dinamika sosial terjadi pada semua lapangan dan tingkatan untuk menemukan pemimpin yang tepat bagi persekutuan atau komunitas masing-masing.

Memang tidak terdapat korelasi yang tetap antara faktor-faktor ikatan terjadinya persekutuan hidup genealogis, teritorial dan fungsional dengan pola-pola kepemimpinan *Paku Buana*, *Manjinjing Alam* dan *Kapitan Laut*, namun kecenderungan masing-masing dalam menerima pengaruh dari faktor-faktor itu sangat terbuka untuk identifikasi secara umum. Juga hal itu kelihatan pada cara penyelenggaraan kepemimpinan seperti diuraikan di atas. Saling memberi pengaruh itulah yang mewarnai dan memberikan kecenderungan hubungan dalam pasangan masing-masing, dengan warna yang lebih keras dibandingkan dengan pasangan lainnya.

Penutup

Dewasa ini upaya-upaya untuk menemukan potensi kepemimpinan yang bersumber dari pemikiran tentang kepemimpinan tradisional dalam masyarakat Nusantara mungkin dapat dipandang sebagai kegiatan strategis. Alasan strategisnya terletak pada dua pola pemikiran ilmiah yaitu:

1. *Pemikiran rasional* yang memikirkan dan memetakan dalam pandangan satu Republik Indonesia Modern dengan konstitusi dan lembaga-lembaga kenegaraan yang memiliki keandalan berdasarkan petun-

juk yang diperoleh dari negara-negara modern. Secara deduktif keadaan itu memang benar. Tetapi kebenarannya hanya ada dalam pemikiran atau idea dan dijadikan cita-cita tentang satu Republik Indonesia yang seperti dalam pikiran itu. Keadaan seperti itu secara strategis memang betul, dan dapat dijadikan pangkalan untuk perencanaan masa depan. Masa depan yang jauh atau dekat ditentukan oleh keadaan Republik Indonesia sekarang, yaitu dalam keadaan sebagaimana adanya.

2. *Pemikiran empiris* yang melihat masalah sebagaimana adanya, dalam keadaan empiris dengan menggunakan metode induksi. Dalam hal memikirkan Republik Indonesia menurut pemikiran rasional dan metode deduktif, ternyata masih amat jauh dari jangkauan masa kini dalam pemikiran empiris.

Tentu saja Republik Indonesia di masa depan adalah satu negara merdeka yang modern, demokratis, bekerja ke arah kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat serta berkeadilan seperti yang dicita-citakan. Seperti disebut dalam Undang-Undang Dasar dan filsafat Pancasila, hal itu merupakan tujuan di masa depan. Suatu negara boleh saja disebut negara merdeka dan berdaulat. Tetapi dalam satu negara merdeka, belum tentu dengan sendirinya terdapat kebebasan sebagai wujud terdalem dari hak-hak asasi umat manusia, yaitu bebas dari ketakutan, bebas dari kemiskinan, bebas dari penindasan dan lain-lain. Walaupun ada jaminan secara konstitusional bahwa ada demokrasi, tetapi tidak dengan sendirinya demokrasi itu terselenggara seperti yang dicita-citakan. Walaupun disebutkan adanya *kedaulatan rakyat*, tetapi interpretasi siapa rakyat yang berdaulat itu bisa macam-macam adanya.

Dalam hal Republik Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat, kebebasan itu masih harus diperjuangkan dengan kuatnya. Bebas dari ketakutan, bebas dari kemiskinan, bebas dari penindasan, rupanya masih terdapat dalam dunia *angan-angan*. Adanya kedaulatan rakyat memang diakui dalam UUD 1945. Tetapi rakyat yang berdaulat itu ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Tampaknya memang ada demokrasi, karena ada lembaga tinggi negara yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat. Sepertinya Republik Indonesia adalah negara hukum karena disebut demikian dalam UUD 1945. Meskipun demikian, sesungguhnya rakyat belum memiliki kedaulatan itu. Rakyat yang sebenarnya belum memiliki kebebasan dari rasa takut, kemiskinan, penindasan dan sebagainya. Rakyat yang berdaulat, memiliki kualitas tertentu untuk (mampu) melakukan kewajibannya sebagai warga negara dan mendapatkan hak-haknya.

Kalau kita menggunakan kriteria suatu negara merdeka dan berdaulat, negara tersebut harus mempunyai wilayah yang jelas, rakyat, dan pemerintahan yang ditaati oleh rakyatnya, maka negara kita Republik Indonesia ini memenuhi semua kriteria itu. Hal ini merupakan kenyataan-kenyataan dalam pemikiran empiris.

Karena itu, kita masih harus menghadapi sekian banyak problem. Problem itu ada, kalau yang *diharapkan* tidak sesuai dengan apa yang ada *dalam kenyataan*. Untuk memecahkan masalah tersebut, perlu diadakan kegiatan pembangunan yang bersifat semesta dan berencana. Pembangunan dua-puluh lima tahun tahap pertama Orde Baru telah berusaha mendorong, mempersempit dan mengurangi jarak antara harapan dan kenyataan yang menjadi masalah itu. Ber-

bagai keberhasilan pembangunan terutama dalam bangunan fisik terasa melegakan. Tetapi tampaknya belum ada keberhasilan pembangunan sikap mental dalam rangka *Nation and Character Building*. Di sinilah letak problemnya, karena adanya kenyataan yang dapat dikatakan belum beranjak dari keadaannya yang "tetap tidak sesuai dengan pemikiran strategis" itu.

Rakyat kita yang 80% menjadi penghuni desa-desa yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 belum dapat sepenuhnya ikut menikmati hasil kemerdekaan. Kebanyakan mereka belum siap melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagai warga negara dari suatu negara merdeka dan berdaulat. Karena itu pula, dengan sendirinya mereka belum mampu memahami hak-hak yang dapat digunakannya untuk mendukung terwujudnya negara hukum, yang demokratis dan bersifat kerakyatan.

Maka dari sudut pandangan inilah terletak makna strategis dari upaya mempelajari potensi kepemimpinan masyarakat tradisional di Indonesia. Pola-pola kepemimpinan yang dikemukakan di atas sebagai pandangan teoretis mungkin akan berguna bagi upaya untuk menemukan pola kepemimpinan yang lebih tepat guna menumbuhkan peran serta (partisipasi) rakyat dalam mencapai kebebasan-kebebasan yang menjadi bagian dari hak-hak dasarnya.

Pola kepemimpinan yang memiliki esensi *ketelatenan* dari pola Paku Buana, *keluwesan* dari pola Manjinjing Alam, dan *dinamika* dari pola Kapitan Laut dapat menjadi pola kepemimpinan nasional yang diharapkan dapat membawa kenyataan-kenyataan dewasa ini mendekati cita-cita nasional bangsa Indonesia dalam menghadapi abad XXI yang masih penuh dengan tanda tanya.

LPTK Menyiapkan "Pemimpin Perubahan Sosial"

B.S. Mardiatmadja

Pendahuluan

IKIP perlu menempatkan dirinya sebagai bagian *integral dalam rangka pembangunan nasional*, dan malah sebagai *penyiap pelayan perubahan sosial yang sentral*. Sebab, seorang pejabat Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1990) di IKIP Sanata Dharma pernah mengungkapkan keprihatinannya mengenai "tempat IKIP dalam sistem pendidikan Indonesia".¹

Pembangunan bangsa, menurut kalimat penutup GBHN 1988, merupakan masalah kompleks yang "menuntut keterlibatan semua pihak dan penanganan dari segala segi". Padahal setiap GBHN pada dasarnya menghendaki perubahan situasi masyarakat, bangsa dan negara ke arah lebih

tercapainya cita-cita bangsa yang secara khusus diungkapkan dalam Mukadimah UUD 1945. Maka, pembangunan bangsa bagi kita berjalan seiring dengan *perubahan-perubahan sosial yang direkayasa bersama*. Itulah sebabnya, mengapa sejak beberapa waktu kita membuat tahap-tahap pembangunan. Dengan begitu perubahan-perubahan sosial juga dapat diikuti tahap demi tahap.

Adapun pembangunan itu tidak hanya mencakup bidang ekonomi, politik dan teknologi, melainkan juga menjangkau sampai pada bidang kepribadian manusia-manusia Indonesia. Maka rekayasa perubahan sosial juga kena pada kedalaman pribadi manusia. Rekayasa perubahan sosial dalam diri manusia itu terlaksana secara sengaja, terencana dan bersama-sama dalam proses pendidikan. Dalam rangkaian itu, peranan pendidik dan pemuka masyarakat tidak hanya tidak dapat diabaikan, tetapi bahkan mutlak diperlukan.

Catatan-catatan berikut ini akan menyoroti serta membahas pokok-pokok pikiran mengenai peranan pendidik dan lembaga

¹Seluruh Bab VII dari UU No. 2/1989 tentang *Sistem Pendidikan Nasional* memperlihatkan dengan jelas, bahwa diperlukan lembaga pendidik tenaga keguruan (LPTK) untuk Pendidikan Dasar dan Menengah serta diperlukan lembaga untuk memberi kewenangan mengajar bagi pendidik di Perguruan Tinggi juga.

pendidik tenaga kependidikan dalam rekayasa perubahan sosial, tanpa langsung terjun dalam rincian langkah, apalagi program pelaksanaannya.

Yang dimaksudkan dengan "pendidik" di sini adalah para orangtua dan pengasuh dalam tatanan pelayanan-didik umum, seperti perguruan dan lembaga-lembaga informal. Adapun "proses rekayasa perubahan sosial" diartikan sebagai segala usaha sadar dan terencana untuk secara seluas bangsa (*nation-wide*) menimbulkan perubahan sosial yang menjadi satu unsur pembangunan bangsa menuju cita-cita kemerdekaan Indonesia.

Selanjutnya, akan dibahas beberapa tema seperti di bawah ini:

- bahwa *pembangunan* yang kompleks ini memerlukan *rekayasa perubahan sosial* yang bijak dan merupakan tanggung jawab kita bersama;
- bahwa *pendidikan* justru memainkan peranan penting dalam proses perubahan sosial masyarakat, bangsa dan negara kita;
- bahwa *persekolahan* mengambil tempat khusus dalam proses itu;
- bahwa *LPTK* mempunyai tugas penting dalam proses di atas.

Pembangunan dan Perubahan Sosial

Pembangunan bangsa adalah keseluruhan upaya terpadu untuk mengarahkan proses dari terbentuk, tumbuh serta berkembangnya suatu bangsa secara bersama. Bagi kita proses itu sudah lama berlangsung, terutama sejak Proklamasi Kemerdekaan Negara RI, hingga saat ini.

Pembangunan yang diberi perhatian besar pada beberapa Pelita terakhir adalah

pembangunan *ekonomi*. Rupanya diambil pandangan, bahwa perubahan sosial menuju masyarakat adil-makmur akan tercapai kalau perekonomian rakyat maju. Untunglah bangsa Indonesia memiliki sumber daya alam yang banyak. Namun kita tahu, bahwa sumber daya alam akan semakin menipis, sementara jumlah penduduk semakin meningkat. Utang negara dan inflasi juga cenderung melonjak. Ini berkaitan dengan situasi internasional. Frustrasi di tingkat nasional dan internasional semakin menguat. Kesenjangan kaya dan miskin akan semakin kelihatan.

Dalam situasi di mana proses globalisasi sedang berlangsung, bangsa Indonesia membutuhkan sarana-sarana hidup yang menyebabkan ia dapat hidup layak berdampingan dengan semua bangsa lain. Tetapi, dalam hal ini tidaklah mudah menentukan batasan "hidup layak" itu.² Ada yang memakai tolok ukur konsumsi makanan,³ walaupun hanya menghasilkan pengukuran kelayakan hidup dari sudut kebutuhan terendah secara mutlak. Hal itu pun sangat berkaitan dengan penghasilan, kesempatan serta kemudahan dalam pekerjaan, maupun penentuan batas terendah menurut ragam kebutuhan minimal.⁴ Di lain pihak, keberhasilan suatu pekerjaan banyak dipengaruhi oleh *politik, kebudayaan dan pandangan hidup* orang maupun lingkungannya. Selain itu, nilai keber-

²Andre Hardjana, "Konsep Hidup Layak dalam Pandangan Masyarakat Indonesia: Sebuah Pendekatan Sosiologis," *Atma nan Jaya* I, no. 2 (Desember 1988): 15-28.

³Sayogyo, "Garis Kemiskinan dan Kebutuhan Minimum Pangan," *Kompas*, 17 November 1977.

⁴Arndt, H.W. dan R.M. Sundrum, "Employment, Unemployment and Underemployment," *BIES XVI*, 3 (November 1980): 61-82.

hasilan itu sendiri bersifat relatif. Suatu pekerjaan dan penghasilan serta kebutuhan dasar orang bisa dianggap layak oleh si A atau dalam konteks budaya X, tetapi dianggap tidak memadai oleh si B atau dalam konteks budaya Z.

Dari segi lain, proses globalisasi akan membawa bangsa Indonesia untuk berkontak dengan penduduk negara-negara lain yang mempunyai sistem nilai berbeda. Kerja sama ekonomi baik internasional maupun regional telah memainkan peranan besar dalam upaya memajukan kesejahteraan rakyat⁵ dan melahirkan berbagai pola kesejahteraan. Banyak studi yang memperlihatkan bahwa pola pertumbuhan masing-masing negara itu berbeda.⁶ Sebagai akibat dari perjumpaan antara orang-orang dengan aneka pola kesejahteraan melalui kerja sama internasional itu, maka timbul dorongan untuk mencari kemajuan lebih lanjut, dan bahkan muncul rasa frustrasi yang menyebabkan orang mengejar kemajuan materi tanpa memilah-milah masalah (*discernment*) sama sekali. Dalam proses itu, dunia ekonomi tidak bisa tidak harus bekerja sama dengan pendidikan, agar mental rakyat siap menghadapi aneka bentuk kemajuan yang akan mengubah struktur sosial guna mencapai ketenangan hidup bersama dan keseimbangan pribadi.

Perbedaan kecepatan berkembang akan menjadi salah satu faktor yang terpenting yang memerlukan penanganan cermat, sebab hal ini dapat mengancam persatuan.

Dalam hal ini perbedaan tingkat kemakmuran tiap individu itu dapat menciptakan suasana iri atau perlombaan mengejar materi yang mengarah pada kerawanan kontrol sosial. Sebagai contoh, kalau di London dan Jakarta sudah banyak anak-anak yang memperoleh kesempatan untuk menggunakan komputer, maka tidak sedikit anak di pedalaman Kalimantan dan Irian baru mulai belajar mempergunakan pensil dan batu baterai.⁷ Di situ kelihatan, betapa perlunya bahwa pendidikan tidak hanya mengajari manusia untuk berjumpa dengan barang baru melainkan juga untuk *memakai hal-hal baru demi kebersamaan hidup*.

Di lain pihak, perkembangan juga dapat membantu bangsa ini menggarap perubahan sosial secara positif, misalnya untuk mengatasi ikatan-ikatan primordial (suku, agama, ras dan golongan) sedemikian sehingga persatuan bisa lebih mudah diupayakan. Pembentukan pengelompokan politik dapat disusun tidak berdasarkan argumen emosional melainkan berlandaskan argumen rasional. Dengan begitu, cita-cita 1928 dan 1945 dapat terlaksana dengan lebih lancar. Jelas, bahwa justru karena pembangunan akan bisa membawa kita pada aneka kesenjangan sosial, maka kita membutuhkan *solidaritas nasional* yang masih lebih kokoh lagi.⁸

Namun dalam hal itu juga, pembangunan *sistem politik* yang memadai masih menjadi tuntutan. Sebab kesepakatan seluruh warga negara untuk ikut merekayasa perubahan sosial, tidak dengan sendirinya menjadikan mereka pendukung suatu pandang-

⁵Djisman S. Simandjuntak, "Kerjasama Ekonomi ASEAN: Pencarian Terobosan Baru," *Jurnal Ilmu Politik* 2, 1987, 74.

⁶R. Hendro, "Model Pertumbuhan di Negara-negara Berpendapatan Rendah dan Sedang," *Atma nan Jaya* I, no. 2 (Desember 1988): 103.

⁷Irwanto, "Tantangan Integrasi Nasional di Tahun 2000," *Atma nan Jaya* I, no. 1 (November 1988): 3.

⁸J.W. Schoorl, *Modernisasi: Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang* (Jakarta: Gramedia, 1984), 2.

an atau kelompok politik tertentu.⁹ Pada akhir abad 20 dan awal abad 21 diharapkan agar Indonesia sudah memiliki "kemampuan untuk mencegah lahir dan berkembangnya berbagai macam krisis atau kemelut yang mungkin muncul sewaktu-waktu yang dapat merusak atau membahayakan keberlangsungan eksistensi hidupnya".

Lebih lanjut, Indonesia harus sudah mampu "mengembangkan diri sesuai dengan kehendak perkembangan aspirasi masyarakat dan tuntutan kemajuan zaman". Dalam upaya itu sangat pentinglah konsolidasi ideologi dan kebudayaan berpolitik, penguatan struktur dan kelembagaan politik, perangsangan partisipasi dan komunikasi politik.¹⁰ Untuk itu, diperlukan sekali adanya pranata kenegaraan yang bisa melayani proses berjalannya demokrasi.¹¹ Rupanya birokrasi akan menjadi semakin penting dalam kerangka pengarahan negara.¹²

Kita tahu bahwa masalah yang dihadapi di situ bukan sekadar kemampuan dan keterampilan untuk mencari peluang-peluang ekonomis dan politis bagi seluruh rakyat, melainkan untuk *membangun mental berbangsa* yang menyebabkan manusia Indonesia rela hidup bersama dengan individu dan kelompok lain guna mencari kesejahteraan bersama. Bagi suatu negara yang luas

dan memiliki ratusan suku dan sekian banyak kebudayaan, arah pembangunan itu jelas membutuhkan *kerelaan untuk mengubah sikap sosial*.

Dalam kondisi semacam itu Indonesia akan ditantang untuk lebih siap berperan dalam percaturan *politik regional dan internasional*. Sebab tantangan globalisasi akan mulai dengan tantangan kerja sama regional dan tantangan komunikasi global di bidang politik secara efektif. Situasi global akan semakin mempengaruhi politik dalam negeri, dan kondisi politik dalam negeri akan menentukan efektivitas peran kita di dunia.¹³ Kita sudah merasakan, bahwa perbaikan hubungan Amerika Serikat dan Rusia sudah mempengaruhi cara bertindak kita di dunia internasional karena Eropa dan daerah Asia Pasifik akan semakin berperan: krisis Timur Tengah senantiasa menempatkan kita dalam pilihan-pilihan yang sulit untuk berperan dalam hubungan-hubungan bilateral maupun multilateral. Sikap saling mempengaruhi antara Indonesia dengan dunia juga akan menimbulkan ketegangan yang dialami oleh lembaga-lembaga demokrasi dalam memenuhi tugas pelayanannya bagi rakyat, sebagai akibat adanya tuntutan yang semakin meningkat.¹⁴ Masalah terakhir ini menunjukkan bahwa perubahan sosial yang harus kita rekayasa, bukan hanya berkaitan dengan soal lokal atau regional saja, melainkan sampai ke internasional.

⁹Soedjatmoko, "Pembangunan Sebagai Proses Belajar," *Masalah Sosial Budaya Tahun 2000: Sebuah Bunga Rampai* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1986), 21.

¹⁰Alfian, "Pembangunan Politik Setelah Tereptanya Kerangka Landasan Pembangunan Nasional," *Jurnal Ilmu Politik* 1 (1986): 38.

¹¹Taliziduhu Ndraha, "Birokrasi dan Pembangunan: Dominasi atau Alat Demokratisasi? Suatu Telaah Pendahuluan," *Jurnal Ilmu Politik* 1 (1986): 48.

¹²Manuel Kaisiepo, "Dari Kepolitikan Birokratik ke Korporatisme Negara: Birokrasi dan Politik di Indonesia Era Orde Baru," *Jurnal Ilmu Politik* 2 (1986), 33.

¹³Juwono Sudarsono, "Politik Internasional Menjelang Tahun 2000," Deliar Noer, 605. Bur Mauna, "Indonesia dan Perkembangan di Kawasan Pasifik Barat Daya," *Jurnal Ilmu Politik* 4 (1989): 31-52.

¹⁴Harold G. Shane dan M. Bernardine Tabler, *Educating for a New Millenium: Views of 132 International Scholars* (Bloomington, Indiana: A Diamond Jubilee Publication of the Phi Delta Kappa Educational Foundation, 1981).

Dengan demikian menjadi jelas bahwa kemajuan ekonomi dan kesadaran politik tidak dengan sendirinya akan meningkatkan mutu *kebudayaan*. Datangnya pembangunan di Kalimantan atau Irian bisa saja justru mengacaukan tata budaya setempat yang harus diolah kembali dalam menghadapi peradaban baru.¹⁵ Perubahan status ekonomi dan kedudukan politis saja belum dapat menjadi jaminan bahwa secara sosial menyeluruh seseorang atau sesuatu kelompok benar-benar telah mengalami perubahan. Dengan kata lain, perubahan sosial di bidang ekonomi dan politik belum pasti mencerminkan *perubahan sosial yang dicita-citakan pembangunan manusia menyeluruh* sebagaimana diharapkan oleh Pembukaan UUD 1945 dan sering dirumuskan dalam GBHN 1988.

Juga, ajaran politik yang akhir-akhir ini sangat menekankan "kedamaian" sebagaimana biasa dipaparkan dalam Penalaran P-4, pada waktu yang akan datang perlu dikaji lebih lanjut. Sebab baik pertumbuhan ekonomi (yang akan semakin menciptakan jurang dan konflik) maupun perkembangan kesadaran dan kecerdasan manusia Indonesia (yang akan semakin memberi peluang pada perbedaan pendapat) mengajak kita menafsirkan kembali isi terdalam dari gagasan keserasian dan peranan konflik yang konstruktif, justru bagi kebersamaan dan persatuan.¹⁶

Mungkin sekali kebudayaan kita bersama akan terbukti harus direkayasa sedemi-

kian sehingga mengalami perkembangan bentuk yang mencakup *kebersamaan dan perbedaan*.¹⁷ Ini berarti akan perlu dicari bentuk-bentuk baru relasi sosial yang menegeni bagi perkembangan mendatang. Pada abad 21 akan timbul tantangan terhadap konsep "Bhinneka Tunggal Ika" karena kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia nanti akan menjadi semakin kompleks.¹⁸ Kalau pengaturan hubungan sekarang lebih banyak diatur dengan aneka organisasi, kelak akan lebih ditentukan oleh teknologi komunikasi dan sikap komunikatif yang tulus.

Pada abad 21 gerak Indonesia sebagai Indonesia yang bersatu hanya mungkin terlaksana, kalau komunikasi komprehensif lintas budaya bisa diupayakan secara optimal.¹⁹ *Interaksi lintas budaya* yang benar-benar mampu menyuburkan pembentukan keindonesiaan dan menjadi kancah pendidikan manusia Indonesia tidak hanya membutuhkan komunikasi lintas budaya geografis melainkan juga mental dan mungkin kerohanian pula. Kebudayaan yang perlu menjadi tatapan usaha pendidikan adalah kebudayaan yang dimediasikan oleh komunikasi massa. Maka, pendidikan perlu mencakup pendidikan media: tidak hanya untuk membantu agar orang bisa memanfaatkan informasi media, tetapi juga agar orang

¹⁷Moehtar Lubis, *Transformasi Budaya untuk Masa Depan* (Jakarta: Inti Idayu Press, 1985).

¹⁸Andre Hardjana, "Komunikasi Lintas Budaya di Indonesia: Masa Kini dan Masa Depan," *Atma nan Jaya* 1, no. 1 (1988): 136. Bandingkan juga dengan Sudirman Tebba, "Islam di Indonesia: Dari Minoritas Politik Menuju Mayoritas Budaya," *Jurnal Ilmu Politik* 4 (1989): 53-65.

¹⁹Andre Hardjana, "Komunikasi Lintas Budaya di Indonesia: Masa Kini dan Masa Depan," *Atma nan Jaya* 1, no. 1 (1988): 127-146.

¹⁵Michael Coomans, *Manusia Daya: Dahulu, Sekarang, Masa Depan* (Jakarta: Gramedia, 1987), 172-173. Juga Jan Boelaars, *Manusia Irian: Dahulu, Sekarang, Masa Depan* (Jakarta: Gramedia, 1986), 175-176.

¹⁶Umar Kayam, "Keselarasan dan Kebersamaan: Suatu Penjelajahan Awal," *Prisma* XVI, no. 3 (Maret 1987): 32.

mampu menggunakan dan memanfaatkan media itu untuk perkembangan kepribadian-nya.²⁰ Di sanalah rekayasa pendidikan berjumpa dengan rekayasa budaya melalui media massa.

Jelaslah pada abad 21 nanti, kita tidak hanya akan harus merekayasa perubahan ekonomi dan politik tetapi juga kebudayaan. Salah satu sikap budaya yang tampaknya semakin mendapat sorotan perhatian dalam rangka menyiapkan bangsa Indonesia ke arah kemajuan adalah *produktivitas kerja*. Ini sikap mental yang perlu diperbaiki. Untuk mencapai produktivitas yang tinggi diperlukan manusia Indonesia yang memiliki "sikap mental untuk selalu mau berkembang, lebih cermat, lebih efisien menghasilkan produk yang lebih bermutu".²¹

Globalisasi di bidang kebudayaan memungkinkan kebudayaan nasional kita akan mendapat bukan hanya peluang untuk berkembang melainkan juga tantangan untuk menjernihkan diri serta memurnikan relasi-relasi budaya yang mungkin terpaksa harus dijalin karena kepentingan ekonomi dan politiknya. Rekayasa kebudayaan perlu secara sadar sekali mengambil sikap tegas terhadap kecondongan-kecondongan para ekonom dan politisi untuk mengadakan atau memutuskan hubungan atas dasar pertimbangan sepihak di bidang ekonomi dan politik. Kepribadian kultural maupun sosialitas kultural kita masih harus lebih diperhitungkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam situasi ekonomi dan politik yang belum terkendali sepenuhnya.

Karenanya, pembangunan Indonesia perlu memperhatikan perubahan sosial di bidang ekonomi dan politik dengan dilengkapi oleh perubahan sikap budaya.

Kejutan budaya yang dialami oleh beberapa suku-suku asli di Kalimantan dan Irian hanyalah merupakan cermin dari kejutan budaya yang sebenarnya dialami oleh banyak saudara-saudara kita sebangsa dalam proses pembangunan ini, bahkan sampai abad 21 nanti. Padahal kejutan budaya itu tidak sekadar bersifat fisik melainkan menembus adat serta mempengaruhi *kepribadian* dan *sikap moral*. Meskipun tidak semua orang mengalami depresi moral, seperti dilaporkan mengenai suku di Irian, tetapi ketidakseimbangan moral jelas merupakan akibat benturan budaya dalam proses pembangunan.²² Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa pembangunan hanya akan berhasil kalau memperhatikan lapisan terdalam dari perubahan sosial tersebut: perubahan sikap dalam memandang alam, manusia dan Penciptanya.

Lebih jauh perlu diingat bahwa ekonomi dan politik adalah suatu bagian hidup manusia yang harus dicari makna kemanusiaannya. Dengan begitu, dapatlah ditemukan sikap tepat antara memandang ekonomi dan politik sebagai satu-satunya yang penting atau keduanya itu sebagai kancah kejahatan.²³ Ekonomi dan politik perlu diartikan bukan hanya sebagai sekumpulan teknik untuk mencari nafkah atau menghimpun kekuasaan, melainkan juga sebagai cara manusia menghadapi realitas hidupnya dalam relasi dengan sesama di tengah alam semesta. Di situlah masalah *sistem nilai* menjadi sangat relevan bagi perubahan sosial yang

²⁰Michael R. Real, *Mass Mediated Culture* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1977).

²¹J. Babari, "Meningkatkan Produktivitas Pekerja," *Atma nan Jaya* I, no. 2 (Desember 1988): 115.

²²Boelaars, 175-176.

²³Christianto Wibisono, *Ekonomi dan Bisnis dalam Abad 21* (Delian Noer), 595.

mantap demi pembangunan yang bertanggung jawab.

Sistem-sistem nilai itu bersaing baik di negara kita maupun di seluruh dunia. Semua bangsa dan setiap individu ditantang untuk memilah-milah dengan cermat (*discernment*) manakah yang akan dipilih bagi hidupnya sendiri maupun bagi bangsanya.²⁴ Dunia pendidikan perlu membantu setiap individu agar tidak hanya mengetahui (segi cipta) aneka sistem nilai itu, tetapi juga menemukan kecocokan afektif (segi rasa) sistem nilai tertentu yang telah diputuskan (segi karsa) untuk dipilihnya dan dilaksanakannya (segi karya).

Pendidikan Indonesia dan Rekayasa Perubahan Sosial

Sejak dini bangsa Indonesia telah menyadari betapa pendidikan merupakan bagian penting dari proses bangsa ini membentuk dirinya menjadi negara yang merdeka. Ki Hadjar Dewantara ditunjuk menjadi Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan setelah proklamasi kemerdekaan karena pengalamannya dengan Taman Siswa. Sejak 2 Oktober 1946 Mr. Suwandi menjadi Menteri PPK dan membentuk Panitia Penyelidik Pengajaran Republik Indonesia, yang diketuai Ki Hadjar Dewantara atas dasar keputusan Rapat Badan Pekerja KNIP (27 Desember 1945).²⁵ Anggota Panitia ini 52 orang.²⁶

²⁴Shane and Tabler, *Educating for a New Millennium*.

²⁵Prof. Sugarda Purbakawatja, *Pendidikan dalam Alam Indonesia Merdeka* (Jakarta, 1970), 35. Nugroho Notosusanto (Edit.), *Sejarah Nasional Indonesia VI: Jaman Jepang dan Jaman Republik Indonesia* (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1975), 265.

²⁶*Berita Repoeblrik Indonesia* 11, no. 15-16 (1 Juli 1946): 145.

Atas dasar usul Panitia tersebut, Departemen Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan menetapkan bahwa tujuan umum pendidikan Indonesia adalah mendidik anak-anak menjadi warga negara yang berguna, yang kelak dapat memberikan pengetahuannya kepada negara. Dasar-dasar pendidikan adalah prinsip-prinsip demokrasi, kemerdekaan dan keadilan sosial.²⁷ Di situ dijelaskan pula bahwa tujuan pendidikan rendah umum adalah agar anak-anak dapat mulai memahami persoalan di sekitar mereka, sedangkan pendidikan lanjutan guna menyiapkan diri memasuki perguruan tinggi. Pendidikan kejuruan dimaksudkan untuk menyiapkan pekerja-pekerja yang lebih siap pakai dan langsung dapat melayani masyarakat.

Pada tanggal 25 April s/d 1 Mei 1947 diadakan Konferensi Perguruan Tinggi. Di situ disadari bahwa perguruan tinggi terhambat fungsinya untuk meningkatkan taraf keilmuan Indonesia karena tidak di bawah satu departemen. Maka peserta Konferensi mengusulkan agar perguruan tinggi selanjutnya di bawah satu departemen. Dalam rangka itu diinginkan adanya pusat kebudayaan dan ilmu-ilmu pengetahuan. Tampaklah bahwa sebelum tahun 1950 Indonesia sudah memikirkan kepentingan ilmu pengetahuan bagi pembangunan bangsa, bukan baru akhir-akhir ini saja.

Pada tahun 1950 Menteri Pendidikan RI (dr. Abu Hanifah) menyusun pandangan mengenai perlunya peningkatan spesialisasi dalam pendidikan kita. Para pendidik zaman itu sudah mengajak kaum politisi untuk melihat pentingnya ilmu dan teknologi tinggi bagi kemajuan bangsa dan negara. Ia minta agar kaum cendekiawan meningkatkan

²⁷*Sejarah Nasional Indonesia VI*, 266.

minat dan penelitian di segala bidang ilmu. Pada tahun itu juga Presiden Soekarno melancarkan kampanye pemberantasan buta huruf sedemikian sehingga antara 1950-1961 penduduk yang buta huruf merosot dari 90% menjadi 57%.²⁸ Langkah itu merupakan imbalan bagi penggalakan keilmuan di tingkat tinggi, agar tidak terjadi kesenjangan terlalu besar antara kecerdasan kaum elite dengan rakyat jelata.

Berdasarkan fakta-fakta tersebut di atas kiranya dapat difahami bahwa upaya pencerdasan rakyat digarap dengan sungguh-sungguh walaupun harus mulai dari bawah sekali. Dari sudut ini dapatlah kita melihat kejelian Soekarno untuk membakar persatuan dan solidaritas rakyat sedemikian sehingga perubahan sosial dari kedudukan terjajah menjadi rakyat merdeka itu merata seluas mungkin. Meskipun demikian, pengetahuan bisa saja bukan menjadi alat pemersatu dan perangsang solidaritas seperti yang diharapkan oleh Pembukaan UUD 1945 melainkan justru menjadi pemecah belah dan penciptaan penjajahan model baru.

Salah satu bahaya yang segera dilihat adalah kemungkinan adanya keterasingan kaum terpelajar dari dunia sekitarnya. Bisa terjadi bahwa segelintir ahli yang amat terspesialisasi hidup dalam menara gading ilmunya tanpa kaitan dengan masyarakat atau memanipulasi rakyat jelata. Untuk menangkah hal itu, pada tahun 1959 Menteri Prijono menyusun konsepsi Sapta Usaha Tama yang meliputi: (1) penertiban aparatur dan usaha-usaha Departemen PP dan K; (2) meningkatkan seni dan olah raga; (3) meng-

haruskan "usaha halaman"; (4) mengharuskan penabungan; (5) mewajibkan usaha-usaha koperasi; (6) mengadakan kelas masyarakat; dan (7) membentuk regu kerja di kalangan SLA dan universitas.²⁹ Hal tersebut menunjukkan adanya usaha agar persekolahan tumbuh seimbang dari bawah ke atas. Harapan yang tersimpan di dalamnya adalah agar masing-masing individu tidak mengalami ketimpangan dalam perubahan sosial dan juga agar kesejahteraan rakyat menjadi semakin seimbang.

Untuk mengusahakan agar pendidikan sekolah berkait erat dengan masyarakat, pada tahun 1973 Menteri Mashuri melontarkan gagasan mengenai Sekolah Pembangunan.³⁰ Maksud Sekolah Pembangunan adalah untuk mendorong agar persekolahan "tidak hanya sibuk menuntut ilmu tetapi juga ikut langsung dalam pembangunan". Namun dengan cara itu, sebenarnya makna "belajar" bagi pengembangan si manusia Indonesia dan karena itu juga fungsinya bagi perubahan mental maupun kemampuan rakyat serta pembangunan Indonesia dikaburkan lagi.

Pada tahun itu pula Pemerintah mengeluarkan "Inpres", Instruksi Presiden yang menyediakan dana khusus untuk membiayai pemugaran dan pembangunan gedung sekolah, penataran guru, pengadaan buku dan laboratorium sekolah. Pada tahun 1978 jumlah SD negeri (banyak di antaranya disebut

²⁹ Instruksi Menteri Muda Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan, no. 1 (17 Agustus 1959).

³⁰ Pidato pengarahannya Menteri P & K pada pembukaan Rapat Kerja Inspektorat Jenderal Departemen P & K tanggal 22 Januari 1973 dengan judul: "Anak-anak Harus Diperkenalkan dengan Jenis dan Lingkungan Kerja," *Bulletin Departemen Pendidikan & Kebudayaan* III, no. 197 (29 Januari 1973): 1-2-8.

²⁸ Manfred Ziemek, *Pesantren, Traditionelle Islamische Bildung und gemeindeorientierte laendliche Entwicklung in Indonesien*, Dissertation (Universitaet Frankfurt, 1983), 94.

SD Inpres) sudah lipat tiga.³¹ Situasi itu membayangkan kemungkinan lebih lancarnya pemerataan sekolah, namun sama sekali tidak berarti bahwa kecerdasan dengan sendirinya juga diratakan.³² Maka mutu perubahan sosial yang akan dihasilkannya juga belum tentu memuaskan, sebab kualitas sekolah maupun kualitas pendidik belum begitu saja terjamin.

Bagi bangsa Indonesia, "pembangunan itu mengejar kemajuan lahir dan selaras dengan kesejahteraan batin, sehingga manusia benar-benar menjadi manusia dengan segala martabat dan harkatnya yang terhormat".³³ Sehubungan dengan itu Presiden mencita-citakan pendidikan manusia pembangunan.³⁴ Dasar dan arah pendidikan semacam itu membawa perubahan sosial yang mendorong berkembangnya warga negara yang sehat jasmani dan rohani, memiliki kecerdasan, inisiatif dan sikap demokratis, bermoral tinggi dan berwatak kuat, serta bertanggung jawab kepada bangsa dan pembangunan.³⁵

Untuk melaksanakannya, semua pihak dihimbau untuk berperanserta. Sebab Presi-

³¹Soedijarto dkk., "Indonesia" dalam T.N. Postlethwaite dan M.R. Thomas (eds.), *Schooling in the ASEAN Region* (Oxford: Pergamon Press, 1980), 70.

³²Bandingkan ucapan Menteri Fuad Hassan, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dalam Penjelasan Pemerintah Republik Indonesia tentang Rancangan UU Pendidikan Nasional yang disampaikan di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat 29 Juni 1988.

³³Amanat Presiden Soeharto pada Rapat Kerja Kepala Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan se-Indonesia tanggal 12 Juli 1976 di Jakarta.

³⁴Amanat di hadapan para Lurah/Kepala Desa terbaik, para Guru Teladan, pemenang sayembara dan wakil-wakil peserta kesenian daerah, 19 Agustus 1975 di Istana Negara. Sambutan pada perayaan ulang tahun ke-20 IKIP Bandung, 5 Desember 1974. Juga Pidato pada upacara peresmian berdirinya "Universitas Negeri Surakarta Sebelas Maret", 11 Maret 1976 di Surakarta.

³⁵Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1969.

den mengakui, bahwa "pemerintah sendiri tidak akan mampu menyediakan keseluruhan biaya yang diperlukan bagi pendidikan yang memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat".³⁶ Sejak 1976 Departemen Pendidikan dan Kebudayaan membuat rencana strategi pendidikan dan kebudayaan yang diharapkan dapat memberi arah realisasi kebijaksanaan pendidikan.³⁷ Pada tahun 1983 praktis 100% anak usia sekolah mendapat kemungkinan untuk menikmati pendidikan SD.³⁸ Pada tahun 1968 hanya separoh tamatan SD diterima di SMP, tetapi pada tahun 1985, 73% dari mereka itu dapat melanjutkan di sekolah menengah. Kalau pada tahun 1978 hanya sepertiga tamatan SMP diterima di SLA, maka pada tahun 1984 sekitar 85% dari mereka itu bisa masuk SLA.³⁹

Peningkatan kuantitas sekolah itu menimbulkan kesulitan dalam penyediaan guru yang baik maupun pengaturan kurikulum, dengan akibat bahwa mutu persekolahan merosot. Keprihatinan mengenai hal itu menyebabkan orang teurs-menerus mencari sistem pendidikan sekolah yang terbaik. Dalam kerangka itu, pantas dicatat lahirnya UU No. 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional pertama yang kita miliki secara lengkap.

Dari tinjauan mengenai sejarah rekayasa pendidikan yang lama-kelamaan disempitkan menjadi persekolahan itu, tampak bahwa kesadaran masyarakat untuk mencari pendidikan meningkat, walaupun sarana

³⁶Pidato Akhir Tahun 31 Desember 1969.

³⁷Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Rencana Pendidikan dan Kebudayaan*, 1976, 71-84.

³⁸Lihat *Statistik Indonesia 1983* (Jakarta: Biro Pusat Statistik, 1984).

³⁹Margo Raharja, *Catholic Education in Indonesia* (Jakarta: LPPS, 1986), 16.

dan iklim pendidikan masih kurang. Kaum pendidik sangat berperan dalam mendorong kesadaran akan perlunya *perubahan sosial* yang mengarah pada pembangunan kesadaran berbangsa.

Memang, tidaklah selalu ada konsistensi: antara konsepsi resmi dengan ide-ide yang sering dilontarkan oleh pejabat pemerintah dalam pelaksanaan tugas (misalnya tentang pendidikan "siap pakai"). Konsistensi juga sering tidak tampak dalam aneka kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh Departemen P dan K sendiri.⁴⁰ Namun banyak tokoh politik maupun dunia pendidikan sangat sadar akan peran para pendidik dalam rekayasa perubahan sosial yang amat diperlukan dalam pembangunan bangsa. Itulah sebabnya, mengapa Menteri Daoed Joesoef sangat memperjuangkan peranan dunia pendidikan antara lain melalui upaya penyediaan anggaran yang cukup besar bagi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Hal ini memang penting. Sebab, pendidikan menempati posisi strategis dalam membantu terciptanya proses perubahan pribadi ke arah cita-cita kemanusiaan dalam kancah hidup bersama. Kebijakan pendidikan nasional bermaksud menciptakan perubahan sosial seluruh masyarakat melalui rekayasa pendidikan rakyat. Maka melalui kebijaksanaan nasional pendidikan mestinya orang menyiapkan warga negara yang akan melaksanakan pembangunan masyarakat, bangsa dan negara selanjutnya.

Para tokoh Kebangkitan Nasional jelas merupakan pemuka-pemuka masyarakat dan pencipta proses pendidikan rakyat, yang mempunyai kepercayaan diri yang besar dan memang mempunyai kemampuan-kemam-

puan seta keterampilan pribadi yang sungguh menonjol dalam mempersatukan, dan mengobarkan semangat serta merangsang rakyat untuk mau belajar terus untuk maju. Jadi mereka itu sendiri terdidik dan terbukti telah dapat membangun dirinya secara ber-mutu. Selain itu, mereka tidak memakai semua keunggulan itu demi kepentingannya sendiri saja, melainkan menyediakannya bagi saudara sebangsa untuk mengubah diri pribadi mereka dan sebanyak mungkin rakyat jelata, serta dengan begitu mengubah struktur sosial penduduk Nusantara sehingga mulai membangun suatu identitas nasional, sebab mereka merasa bertanggung jawab juga terhadap pembangunan bangsanya.

Semangat yang mereka coba tanamkan dan menurut sejarah berhasil mereka bina adalah: bahwa generasi 1908, 1928 maupun generasi 1945 itu mampu *membangun diri sendiri serta mempunyai rasa tanggung jawab tinggi guna membangun masa depan bangsanya*. Dengan kata lain, hubungan timbal balik antara para pemuka masyarakat dan massa rakyat ternyata mempunyai sasaran ganda yang terpadu, yaitu agar rakyat kebanyakan dapat membangun diri sendiri dan juga memiliki rasa tanggung jawab tinggi guna membangun hidup bersamanya. Itulah manusia pembangunan.

Peran para pendidik bangsa itu adalah membina segala kualitas positif (di bidang cipta, rasa, karsa dan karya) diri sendiri dan selalu mencari upaya untuk meningkatkannya; mengusahakan keterampilan untuk mengkomunikasikan semuanya itu agar semakin lama semakin sempurna; berusaha terus-menerus untuk mengenali hasrat terdalam dan kebutuhan terpenting rakyatnya sehingga mampu membangkitkan semangat mereka.

⁴⁰ Onny S. Priyono dan A.M.W. Pranarka, *Situasi Pendidikan di Indonesia Selama Sepuluh Tahun Terakhir* (Jakarta: CSIS, 1980), 144.

Pembangunan Indonesia akan menuntut perubahan sosial yang semakin cepat. Untuk itu dituntut sikap yang lebih tegas dalam mempersiapkan diri. Persiapan yang terpenting bukanlah pertama-tama persiapan ekonomis dan materiil, melainkan persiapan mentalitas. Bangsa Indonesia di masa mendatang haruslah bangsa yang siap untuk menangani perubahan sosial yang semakin menyeluruh dan semakin mendalam. Untuk itu diperlukan pendamping dan pendidik yang menolongnya terbuka sehingga bisa mandiri untuk berkreasi dalam melaksanakan panggilannya memajukan dunia.

Proses itu berlangsung melalui pendidikan. Maka rekayasa pendidikan amat berkaitan dengan gambaran manusia yang ingin kita miliki pada abad 21. Manusia Indonesia yang kita harapkan pada masa depan tentulah manusia yang dapat mengatasi tantangan-tantangan abad mendatang, sebagai pribadi maupun sebagai bagian dari bangsanya. Beeby mengatakan dengan tepat bahwa "setiap keputusan penting yang menyangkut bidang pendidikan adalah suatu langkah politik".⁴¹ Namun kita sudah melihat bahwa langkah itu tidak bisa lepas dari kompleksitas permasalahan pendidikan ekonomi dan pendidikan budaya serta pendidikan pandangan hidup.

Dalam kaitan ini, pendidikan dapat diartikan sebagai usaha bersama yang sadar dan terencana untuk membantu agar manusia menemukan kepribadiannya di tengah alam semesta dengan sesama manusia.⁴²

⁴¹ Beeby, 276.

⁴² Sikun Pribadi, *Peranan Filsafat Pendidikan* (Bandung: LPPD IKIP, 1970), 6-7 yang menonjolkan segi "pembimbingan." Ini saya nilai terlalu direktif dan terbatas pada pendidikan pada awal hidup manusia. Sebab pendidikan pada tahap lanjut hidup manusia masih diperlukan dan itu tidak bisa disebut "pembimbingan."

Cita-cita kemanusiaan yang mendasari upaya pendidikan itu sudah dianut oleh Ki Hadjar.⁴³ Dalam pengertian itu, pendidikan tidak terbatas hanya pada usaha persekolahan saja.⁴⁴ Selain itu, pendidikan juga tidak hanya identik dengan kehidupan, seperti misalnya dikatakan oleh Wilds dan Lottich⁴⁵ atau Rousseau.⁴⁶ Sebab, segi interaksi intersubjektifnya juga perlu diperhatikan. Interaksi intersubjektif itu kelihatan dari banyaknya pengaruh kebudayaan dalam proses pendidikan.⁴⁷

Definisi pendidikan ini, mencakup unsur kepribadian si peserta didik maupun unsur intersubjektivitasnya. Dalam cakupannya yang terluas, perubahan seluruh masyarakat dan dunia sampai ke alam semesta sekalipun mempunyai pengaruh terhadap pendidikan. Dengan pengertian itu, memperhitungkan proses perubahan sosial dalam rekayasa pendidikan Indonesia bukan lagi menjadi sesuatu yang dicari-cari, melainkan tampil sebagai bagian tak tergantikan dalam proses pendidikan.

Para pendidik secara *de facto* akan menjadi "penyedia kemudahan terjadinya perubahan sosial" pada lapisan hidup manusia yang terdalam, sehingga pembangunan masyarakat, bangsa dan negara dapat terlaksa-

⁴³ Ki Hadjar Dewantara, *Demokrasi dan Leadership* (Yogyakarta: Majelis Luhur Taman Siswa, 1959).

⁴⁴ R.J. Havighurst, *Human Development and Education* (New York: Longmans, Green & Co., 1961), 5.

⁴⁵ E.H. Wilds dan K.V. Lottich, *The Foundation of Modern Education* (New York: Holt, Rinehart, 1961), 246.

⁴⁶ J.J. Rousseau, *Emile or Education* (London: Everyman's Library, 1950), 6; terjemahan dari bahasa Perancis "Emile: Ou de l'Education.

⁴⁷ J. Dewey, *Democracy and Education* (New York: Macmillan, 1958), 12.

na secara bertanggung jawab. Untuk itu diperlukan pelaksanaan beberapa fungsi. Fungsi-fungsi itu amat berkaitan dengan lingkup-lingkup pendidikan.⁴⁸ Bagian tulisan berikut ini akan memusatkan perhatian kepada lingkup pendidikan di sekolah.

Peranan Pendidik di Sekolah Indonesia dalam Perspektif Abad 21

Pada dasarnya, UUD 1945 telah menyediakan bab yang berbicara mengenai pendidikan, meskipun pasalnya sendiri berkisar pada persekolahan. Tetapi perlu diingat, bahwa pendidikan terjadi di dalam keluarga, sekolah dan masyarakat luas. Karena kerap kali pendidikan diidentikkan dengan sekolah, maka masalah persekolahan perlu dibicarakan tersendiri.

Wens Tanlain mengatakan bahwa "proses pendidikan di sekolah berpusat pada bidang pengajaran".⁴⁹ Tetapi justru karena persekolahan hanya dapat dipahami dalam konteks pendidikan secara menyeluruh maka persekolahan seharusnya diberi tugas yang khusus dan distingtif. Definisi tugas sekolah yang berbeda dengan keluarga dan masyarakat itu tidak selalu berarti bahwa mereka tidak perlu berhubungan dan bekerja sama. Sebaliknya, ketiga lingkup didik itu hanya dapat bekerja sama dengan tepat, kalau masing-masing memahami jangkauan didiknya yang khas. Dunia persekolahan mempunyai peran yang berbeda dari peran keluarga dan masyarakat.

Persekolahan adalah bagian upaya pendidikan (lihat definisi "pendidikan" di atas) yang secara khusus menyediakan fasilitas/

kemudahan untuk menemukan kemampuan intelektual seseorang dan mengembangkannya sesuai dengan konteks hidupnya. Jika titik api perhatian sekolah terletak di bidang intelektualitas, maka intelektualitas di situ dilihat dalam kaitannya dengan perasaan, kehendak dan karya. Tetapi, pada prakteknya sekolah tidak secara bersamaan menonjolkan bidang perasaan, kehendak dan karya. Oleh karena itu, relasi antara bidang intelektualitas dengan bidang perasaan, kehendak dan karya tidak hanya patut diakui, melainkan juga patut direlatifkan. Sudah tiba saatnya kita tidak membebani sekolah dengan tugas-tugas yang seharusnya tidak perlu mereka kerjakan, karena tidak hanya merancukan tugas mereka sebagai pendidik tetapi juga akan mempersulit tugasnya. Dengan demikian, kegiatan pengajaran di sekolah harus diberi prioritas namun tetap sebagai bagian dari seluruh proses pendidikan.

Bila dalam abad 21 Indonesia yang terkait dalam proses perubahan sosial lokal, nasional, regional dan global membutuhkan pendidikan yang bersasaran manusia pekerja, manusia negarawan, manusia budayawan dan manusia susila, maka perlulah dirumuskan tugas persekolahan dalam rangka itu semua.

Untuk Mendidik Manusia Pekerja

Pembangunan di abad 21 membutuhkan manusia Indonesia yang bisa sepenuh hati menggarap pembangunan bangsanya yang membutuhkan kerja keras. Kita nanti tidak cukup hanya mau bekerja, melainkan juga harus suka bekerja dan bisa menikmati kerja. Pekerjaan tidak dilihat hanya sebagai keharusan melainkan sebagai kesempatan dan peluang untuk menggarap sendiri juga masa depan pribadi dan bangsanya.

⁴⁸ Lihat tulisan kami dalam Media MNPK, Juli 1990.

⁴⁹ *Basis* (Juli 1982): 253-258.

Indonesia perlu mengarahkan pendidikan untuk membantu agar manusia Indonesia abad 21 bukan hanya pandai mengkonsumsi melainkan mampu pula memproduksi. Untuk itu diperlukan manusia pekerja. Tentu saja semua orang harus dan mau bekerja. Tetapi tidak sedikit orang yang merasa terpaksa bekerja, atau mereka bekerja hanya untuk mendapat nafkah. Yang lebih buruk lagi kalau bekerja dipandang hanya sebagai salah satu sarana untuk menumpuk harta. Sehingga kalau demi pencarian harta itu bisa ditemukan cara lain, yang tidak harus lebih halal, maka tidak perlu benar-benar bekerja. Untuk itu diperlukan orang Indonesia yang bisa menghargai pekerjaan sebagai bagian dari keindonesiaannya.

Kalau memang demikian, maka orang-orang semacam itu tentu akan rela mencurahkan keringat demi pekerjaannya. Dengan situasi itu dapat diharapkan bahwa manusia Indonesia akan "dengan sendirinya" memajukan masyarakat, bangsa dan negaranya. *Homo Faber* itulah yang perlu menjadi sasaran usaha pendidikan Indonesia.

Dalam keluarga perlu lebih banyak lagi diciptakan kebiasaan bekerja di antara anggotanya. Itu berarti bahwa para pembantu rumah tangga harus sungguh menjadi "pembantu", bukannya "pengganti" para ibu, anak-anak dan bapak. Mengerjakan tugas-tugas rumah tangga perlu dilihat tidak sebagai beban melainkan sebagai bagian dari pembentukan suasana kerumahtanggaan. Lalu cintakasih kekeluargaan tidak disempitkan menjadi konsumsi ruang makan atau kamar tidur, melainkan menjadi isi dari seluruh kebersamaan. Bahkan orang yang sehari-hari dipenuhi dengan kewajiban mencari nafkah tidak perlu melihat tugas kerumahtanggaan sebagai beban, melainkan sebagai ungkapan kesediaan hidup bersama.

Dalam sekolah semakin banyak alat peraga yang canggih, khususnya elektronik. Kemajuan zaman memang menuntut kita mempelajari alat-alat baru. Banyak dari peralatan itu akan menjadi bagian kerja profesional kelak sehingga siswa/i perlu dilatih dalam menggunakannya. Di lain pihak, peralatan itu kadang kala memang mengurangi banyak beban. Namun agaknya akan menjadi kekeliruan yang patut disesali, kalau penggunaan alat canggih dianggap sebagai pemudahan saja. Justru sekolah perlu melatih, agar siswa/i menyadari bahwa hidup dan peningkatan kepandaian/kesejahteraan itu hanya dapat dicapai dengan bekerja. Juga mereka perlu memiliki *kebanggaan bekerja*: bangga bahwa sesuatu mereka raih dengan tidak secara cuma-cuma melainkan dengan memeras keringat. Budaya ini sering kita lupakan. Orang pertama-tama diajak menikmati hidup dengan mempermudah hidup, diajak menikmati hidup, baik dengan suka maupun duka.

Ilmu pengetahuan dan teknologi dalam cita-cita ini dilihat tidak pertama-tama sebagai sarana untuk menikmati hidup dan alam semesta melainkan sebagai jalan untuk mengenali hidup alami dengan segala misterinya, agar manusia bisa hidup serasi dengan alam dan sesama. Kalau memang demikian, ilmu pengetahuan dan teknologi tidak perlu menjadi sesuatu yang menakutkan namun menjadi sesuatu yang diupayakan. Mata ajar atau mata kuliah tidak dipandang sebagai beban atau kewajiban melainkan sebagai kesempatan dan peluang untuk peningkatan mutu hidup. Evaluasi belajar tidak lagi menjadi beban ujian melainkan sebagai usaha untuk mengukur sampai sejauh mana manusia sudah lebih mengenal hidup alami dan misterinya.

Kebijaksanaan seputar pendidikan

dalam perspektif ini tidak pertama-tama berurusan dengan pengaturan pagar ini atau itu agar orang tidak menyeleweng ke sini atau ke sana, melainkan sebagai pencipta kemudahan agar orang semakin mengenal misteri alam dan manusianya. Organisasi persekolahan tidak pula perlu menjadi sistem pengawasan melainkan organisme usaha bersama dalam mencerdaskan bangsa. Fungsi guru tidak lagi menjadi polisi atau penjual jasa ajar melainkan sebagai rekan seperjalanan untuk mengenali alam dan manusia. Disiplin ajar tidak lagi menjadi momok yang menakutkan siswa/i melainkan menjadi prasyarat untuk semakin mengenali rahasia-rahasia alam kehidupan manusia.

Dalam kerangka itu, organisasi/kegiatan intra dan ekstra sekolah/ perguruan tinggi mempunyai fungsi untuk memungkinkan siswa/i mendapat peluang lebih luas lagi dalam mengenali dinamika hidup manusia dan alam, yang tidak mungkin segalanya dikenali melalui program formal.

Persekolahan perlu meningkatkan apresiasi terhadap makna studi juga sebagai kerja keras. Studi konsumtif tidak akan mendidik manusia Indonesia masa depan secara tepat untuk menjadi pekerja yang tekun. Model penghafalan dan orientasi "cerdas tangkas" kini sangat meracuni sekolah. Model dan orientasi semacam itu perlu segera diganti dengan model mengajari peserta didik untuk memakai argumentasi, logika yang benar, dan bahasa yang tepat. Dalam rangka ini, pelajaran berbahasa yang baik dan benar menjadi jalan terbaik.

Untuk dapat bekerja dengan baik, manusia Indonesia di abad mendatang memang perlu mengetahui dunia, manusia dan Tuhan secara baik. Oleh sebab itu, keingintahuan yang sehat perlu dirangsang di sekolah;

metode belajar yang benar perlu dilatih; pengetahuan yang sesuai dengan perkembangan usia perlu ditawarkan; dan cara kerja ilmiah yang kokoh juga perlu disajikan. Karena kemajuan ilmu akan semakin pesat, maka tidak banyak gunanya untuk membanting jiri siswa/i dengan banyak bahan. Dalam waktu singkat, bahan itu akan mudah terlewat oleh kemajuan dunia.

Dengan memberikan sejumlah bahan dasar untuk setiap tahap didik, pendidik di sekolah terutama perlu membantu siswa/i untuk menguasai metode dan cara bekerja yang tepat (baik di bidang ilmu maupun dalam hidup sehari-hari) serta menyenangkan bekerja secara metodis. Sebab perubahan mental yang akan memungkinkan mereka menjadi pelaku perubahan sosial, tidaklah diperoleh dengan menelan banyak bahan melainkan dengan mengenal, melaksanakan dan menyenangkan cara bekerja yang tepat. Kurikulum perlu ditinjau kembali dengan orientasi di atas.

Untuk Mendidik Manusia Bernegara

Pendidikan akan menjadi salah satu faktor terpenting dalam memajukan negara dan menciptakan masyarakat yang memiliki keterlibatan tulus pada masalah-masalah dasar kenegaraan secara bersama. Sebab, goa- daan untuk bercerai-berai dan memperlebar jurang antara kelompok-kelompok akan semakin besar. Maka, sejak dini manusia Indonesia perlu dididik untuk "meredam pelbagai kejutan Iptek dan budaya, sekaligus mencari jalan untuk penyesuaian".⁵⁰ Masa depan dalam persatuan membutuhkan upaya tidak untuk menolak *konflik*, melainkan

⁵⁰ Irwanto, 9.

untuk memanfaatkannya secara lebih baik lagi, guna kemajuan bersama.

Dalam kaitan itu negara perlu dilihat sebagai pencipta kemudahan untuk berkomunikasi antara para warga negara demi kesejahteraan bersama, dan *bukannya malah membesar-besarkan perbedaan agama, golongan dan kelompok* (misalnya dengan membuat hukum sendiri-sendiri, pengistimewaan-pengistimewaan dst.). Oleh sebab itu, diperlukan pendidikan yang membantu peserta didik untuk mampu berkomunikasi dan meningkatkan komunikasi secara bermutu dengan pelatihan menggali pemahaman terus-menerus mengenai alam dan manusia.

Kenegarawanan di sini dikenakan tidak hanya kepada politisi besar, melainkan juga kepada setiap orang. Setiap individu harus mempunyai kemampuan untuk menjadi warga negara ("warga suatu polis") yang setia dalam arti sedalam-dalamnya. Pada dasarnya tuntutan itu berlandaskan pada kearifan sosial yang membuat seseorang solider untuk senasib sepenanggungan dengan rakyat sebangsa. Pendidikan memerlukan rekayasa yang sadar dan terpadu menuju ke solidaritas sosial yang bersungguh-sungguh. Kenegarawanan berarti di sini juga menuntut sikap individu untuk bisa mengkomunikasikan diri secara tulus demi komunikasi kebangsaan dalam membentuk negara bersama.

Dari segi ini manusia terdidik akan menjadi pelaku perubahan sosial tidak dengan mengobayekkan sesama dan alam, melainkan dengan menjadi bagian dari hidup sesama maupun dari alam semesta. Sikap itu menjadikan perubahan sosial tidak sebagai suatu kegiatan di luar diri yang harus dipanggul, melainkan sebagai suatu tekad dasar si indi-

vidu dalam kesatuan dengan sesama warga "polis". Apabila sikap semacam itu tidak bisa kita ratakan pada seluruh lapisan masyarakat, maka pembangunan bidang politik hanya menjadi penciptaan sistem birokrasi dangkal, yang mungkin saja membuat sistem pemilihan dan pemungutan suara lancar sehingga "keamanan terjamin", tetapi tidak akan menciptakan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang serasi tanpa api dalam sekam yang sewaktu-waktu dapat meletus menjadi huru-hara sosial (politis).

Untuk Mendidik Manusia Berbudaya

Sejak GBHN 1983 pembangunan Indonesia tidak melulu mengejar kemajuan ekonomi, melainkan juga "mencapai *manusia Indonesia seutuhnya* yang maju, adil dan makmur berdasarkan Pancasila". Maka segi sosial budaya akan harus semakin kita upayakan dan kita rekayasa dengan mengintegrasikan unsur-unsur baru dari pembangunan sebagai pembangunan dan pembangunan sebagai komunikasi buah kebudayaan bangsa lain.⁵¹ Kita tahu, bahwa tidak semua buah kebudayaan bangsa lain yang terbawa masuk oleh proses pembangunan lintas budaya itu perlu kita waspadai. Meskipun demikian kalau ada unsur baik dari kebudayaan lain kita tetap perlu menimbang dengan baik, apakah akan diterima dalam kebudayaan kita. Sebab tidak semua unsur baik akan bisa terintegrasikan dengan unsur-unsur budaya yang sudah kita miliki.⁵²

⁵¹ Moeljarto, "Alternatif Perencanaan Sosial Budaya," *Masalah Sosial Budaya Tahun 2000: Sebuah Bunga Rampai* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1986), 106.

⁵² Mochtar Lubis, *Transformasi Budaya untuk Masa Depan* (Jakarta: Inti Idayu Press, 1985), 92.

Solidaritas sosial yang ingin dicapai oleh upaya pendidikan hanya dapat terlaksana jika dikaitkan dengan konteks budaya yang sekaligus lokal, nasional maupun internasional. Kontekstualitas dan keterbukaan menjadi tuntutan yang secara bersamaan harus dipenuhi. Maka istilah *berbudaya* di sini harus dipahami secara luas (hasil budi daya manusia), dan tidak ditafsirkan terlalu dekat dengan seni dalam arti sempit. Di dalamnya termasuk juga sikap yang tepat terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pemakaiannya untuk meningkatkan kemanusiaan. Di situ khususnya Perguruan Tinggi memainkan peranan penting untuk menciptakan lapisan penduduk yang memiliki cara berpikir yang sesuai dengan taraf pembangunan bangsa.⁵³

Persiapan hidup berkeluarga akan menjadi unsur yang menentukan jalan-tidaknya suatu proses pendidikan. Peran-peran dalam keluarga yang diperbarui juga bisa mempengaruhi pembentukan kebudayaan baru.⁵⁴ Pembentukan sikap budaya itu memerlukan waktu yang panjang dan latihan yang banyak, terutama pada masa didik. Pendidik sekolah perlu membantu agar siswa/i secara berangsur-angsur memiliki kepedulian sosial yang tulus dan konkret.

Untuk Mendidik Manusia Bersusila

Pembangunan Indonesia akan menciptakan lingkungan hidup yang baru dan membawa nilai-nilai baru. Setiap individu perlu diajak untuk menghadapi pola hidup baru

yang tidak hanya sebagai sesuatu yang harus diterima melainkan juga sebagai sesuatu yang bernilai. Nilai-nilai itu harus menjadi bagian hidup yang memperkaya kepribadian manusia dan kepribadian bangsa. Hal itu tidak akan terjadi dengan sendirinya, melainkan harus diupayakan tahap demi tahap dalam pendidikan nilai.⁵⁵ Pengupayaan itu semakin diperlukan apabila pembangunan dianggap telah menciptakan ketidakseimbangan moral. Sebab, apa pun taraf ekonomi dan tahap kesadaran politik seseorang atau suatu kelompok manusia, kesusilaannya akan menjadi ukuran baik-buruknya sebagai pribadi dan bagian masyarakat.⁵⁶ Padahal pemahaman moral dan penghayatan moral itu merupakan suatu segi pendidikan yang paling pelik. Seluruh pendidikan perlu sekali mengusahakan pendidikan nilai dengan cara yang sebaik mungkin.

Pembangunan kesusilaan tidaklah bisa dibiarkan tergantung pada kesadaran setiap pribadi, walaupun tidak bisa terlepas dari kepekaan susila setiap pribadi. Pembangunan suara hati yang peka senantiasa merupakan hasil interaksi antara perorangan dan sesamanya di tengah alam semesta. Maka pendidikan susila bagi seluruh bangsa dalam dekade mendatang di satu pihak merupakan prasyarat pembangunan nasional, di lain pihak juga menjadi muara terakhir pembangunan itu.⁵⁷

Persekolahan yang terlalu berorientasi pada aturan akan kurang membekali manusia Indonesia untuk menyongsong masa depan. Yang diperlukan adalah sekolah-seko-

⁵³ Iskandar Alisjahbana, *Antisipasi dan Partisipasi Baru Bagi Perguruan Tinggi Indonesia* (Deliar Noer), 427.

⁵⁴ St. Zanti Arbi, *Menyongsong Pendidikan dalam Abad ke 21* (Deliar Noer), 377.

⁵⁵ Irwanto, 3.

⁵⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, "Teknologi dan Moral: Peranan Teknologi dan Teknokrasi dalam Masyarakat Modern," *Prisma* XIV, no. 6 (Juni 1985).

⁵⁷ Deliar Noer, *Masyarakat Masa Depan*, 522.

lah yang memberi kesempatan dan kemudahan agar peserta didik memperoleh penjernihan nilai, pendalaman nilai dan penghayatan maupun pengamalan nilai dasar manusiawi.⁵⁸ Penjernihan nilai yang tuntas tidak akan usai kalau belum sampai pada kemanusiaan yang tertuju kepada Yang Maha Kuasa dan karena itu mengandung *pendidikan moral ber-Tuhan*. Di lain pihak, pengajaran agama hanya akan berfungsi efektif dalam proses pendidikan kalau berjaln erat dengan kesusilaan sosial,⁵⁹ dan bukan sekadar mencari angka rapor.

Salah satu tugas sekolah yang sangat perlu diusahakan (kembali) adalah membantu siswa/i untuk memiliki *suara hati yang peka* tidak sebagai acara khusus, melainkan sebagai buah dari seluruh proses interaksi didik mereka dalam semua pelajaran. Cara bekerja ilmiah baik dalam mengajar maupun belajar adalah wujud konkret dari memiliki suara hati yang peka terhadap kebenaran dan kesetiaan. Cara penyelenggaraan sekolah yang jujur dan teliti adalah bentuk nyata dari suara hati yang peka terhadap penghargaan pada pribadi anak sebagai rekan pencari kebenaran dan teman meneliti alam dan manusia. Maka, pengajaran nilai-nilai dasar manusiawi di sekolah tidak pertama-tama terjadi dalam acara ibadah atau retret atau kaderisasi melainkan dalam seluruh proses mengejar ilmu secara bersama sebagai paguyuban belajar-mengajar.

LPTK Sebagai Penyedia Pelayan Perubahan Sosial

Berdasarkan uraian di atas kiranya dapat disimpulkan bahwa setiap bagian dalam dunia pendidikan mempunyai peran tertentu dalam menciptakan iklim yang optimal bagi pelayanan proses "perubahan sosial". Dalam rangka itu sekolah perlu mengorganisasikan *kurikulum* sedemikian sehingga penghargaan terhadap bekerja dan berproduksi sendiri benar terintegrasikan dalam seluruh proses belajar-mengajar. Tetapi upaya itu hanya akan berhasil baik, kalau keputusan-keputusan final mengenai proses belajar-mengajar ada di tangan orang yang kenal si siswa/i, yaitu pendidik setempat. Oleh sebab itu, sistem kurikulum nasional (apalagi internasional) perlu dibatasi hanya pada beberapa pegangan dasar; sedangkan rincian diserahkan kepada daerah atau kepala sekolah atau guru sendiri. Dengan demikian, kurikulum secara hakiki terbuka pada kemajemukan kebudayaan. *Metode* perlu dipilih yang benar mengaktifkan peserta didik dan tidak hanya bernama CBSA tetapi membuat mereka makhluk penghafal lagi. Dalam gugus metode perlu dipegang teguh peranan penguasaan bahasa yang baik sehingga menjadi alat pengungkap diri serta sarana komunikasi yang efektif dan mendalam. Bacaan dan perpustakaan serta laboratorium akan semakin menjadi unsur bantu didik yang sangat penting.

Peran Kepala Sekolah, Penilik, Petugas Kanwil dan sebagainya tidak hanya mengatur dan memantau sejauh mana ideologi dan disiplin pemerintah telah dilaksanakan sekolah atau belum, melainkan sebagai *co-discerner*, yaitu rekan bagi masing-masing petugas yang lebih rendah untuk memilah-milah faktor-faktor pendidikan sedemikian

⁵⁸Lihat J.M. Soebijanta, "Nilai, Pelimpahan Nilai dan Penjernihan Nilai," *Atma nan Jaya* 1, no. 2 (Desember 1988): 1-14.

⁵⁹Hasan Langgulung, *Pendidikan di Dunia Ketiga Memasuki Ambang Pintu Abad ke-21* (Deliar Noer), 413-423.

sehingga peserta didik mendapat kemungkinan pertumbuhan diri yang optimal.

Sementara itu, tugas Departemen Pendidikan adalah membantu menyediakan sarana-sarana konseptual (bukan material), agar dunia pendidikan suatu negara mempunyai *corporate philosophy* dalam mengarungi masa depan dengan tawaran pelbagai pilihan perwujudan konkretnya. Sedangkan peran orangtua dan lingkungan tidak lagi menjadi sekadar pemasok murid dan uang, melainkan sebagai bagian integral suatu unit pendidikan. Dengan memberi kemungkinan perbedaan wilayah demi wilayah, setiap unit pendidikan tidak lagi cukup hanya terdiri dari kelas atau sekolah, melainkan seluruh konteks hidup peserta didik. Dalam pengertian itu, dunia industri dan bahkan negara lain akan sangat membantu pelaksanaan pendidikan.

Interaksi didik di sekolah berlangsung antara "guru dan murid". Pendidik pokok di sekolah adalah guru.⁶⁰ Sementara itu, menurut M. J. Adler,⁶¹ pelaku utama dalam interaksi didik adalah siswa. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa fungsi guru sebagai pendidik adalah fungsi *subsider*, yaitu membantu agar siswa dapat belajar. Bantuannya dapat bermacam-macam.

Peran guru pada tingkat pertama adalah banyak memberi informasi dan sejak awal makin lama harus semakin menjadi kawan berkomunikasi mengenai pemahaman ten-

tang alam, manusia dan Tuhan. Ia diharapkan membantu peserta didik untuk mengenal metode komunikasi pemahaman dan penghayatan kemanusiaan yang hidup di alam semesta bersama orang lain.

Prof. Dr. M. Said menyebutkan beberapa bentuk bantuan guru, antara lain menimbulkan interaksi murid-murid yang konstruktif; mengelola pemakaian bahan pelajaran, prosedur dan kegiatan belajar yang memberi hasil; mengelola perasaan yang kuat dan peristiwa yang dapat merusak; memperkuat pembuatan keputusan yang menimbulkan kerja sama antara para pelajar dan pengajar; memakai perasaan dan iklim emosi dalam proses mengajar; serta mendemonstrasikan keterampilan yang cukup dan tepat dalam berkomunikasi secara lisan dan secara tertulis dan sebagainya.⁶²

Kegiatan tersebut dilaksanakan dalam kaitan dengan pemahaman pertumbuhan dan perkembangan peserta didik, melaksanakan fungsi penilaian. Seorang pendidik di suatu perguruan, baik sebagai perorangan maupun sebagai bagian dari lembaga, menghadapi seorang (para) peserta didik dengan segala pengaruh aneka lingkup pendidikannya. Karena itu, pengandaian pertama yang perlu diambil adalah mengakui keterbatasan peran dan keterbatasan pengaruh seorang (sekelompok) pendidik. Kalau keterbatasan itu sudah diterima, maka (suatu kelompok) pendidik perlu secara sadar membatasi sudut-didik dan masukan-didik serta jangkauan-didiknya.

Sudut-didik dapat dibatasi, misalnya dengan menentukan sejauh manakah (suatu

⁶⁰ Kami mau sekaligus mengatakan bahwa ada pendidik juga selain guru dan bahwa sekolah memang memusatkan perhatian pada proses pendidikan tertentu yaitu belajar-mengajar.

⁶¹ Mortimer J. Adler (atas nama anggota-anggota kelompok *Paideia*), *Usulan Paideia*, suatu manifesto pendidikan: terjemahan dari *The Paideia Proposal*, An Educational Manifesto (Jakarta: Jambatan, 1986).

⁶² Prof. Dr. M. Said, *Pendidikan Abad Keduapuluh dengan Latar Belakang Kebudayaan* (Jakarta: Mutiara, 1981), 131.

kelompok) pendidik akan mengadakan interaksi-didik dengan peserta didik tertentu, apakah secara formal ataukah secara informal (kalau mau masih dapat disendirikan juga "nonformal"). Suatu sekolah yang berani membatasi diri pada segi formal, mungkin akan dapat lebih memberi layanan-didik yang terarah, walaupun akan dikritik sebagai pelayanan-didik yang "sempit" oleh mereka-mereka yang berpretensi untuk memberi pelayanan-didik komprehensif (tetapi malah tidak mencapai maksudnya, karena serba tanggung dan setengah-setengah). Sebaliknya, pendidik yang memilih segi informal akan berhasil memberi suatu layanan-didik yang terbatas atau sebaliknya kedodoran kalau terlalu memberi segi formal (yang dalam beberapa hal memang diperlukan, namun hanya "sebagai bantuan pada segi informalnya").

Sudut-didik juga mungkin sangat dipengaruhi oleh pilihan *masukan-didik* yang dipilih oleh (suatu kelompok) pendidik). Kita mengetahui bahwa kita dapat menyediakan layanan-didik intelektual, afektif dan/atau psikomotorik. Memang, hasrat ideal para pendidik adalah memberikan seluruhnya secara komprehensif, namun realitas sebenarnya menuntut kita untuk membatasi diri pada salah satu sudut-didik saja. Kerelaan kita untuk menentukan adanya jurusan-jurusan di perguruan menunjukkan betapa perlunya kita membatasi sudut-didik. Sebab jurusan-jurusan itu menghendaki tekanan masukan-intelektual yang berbeda. Sekolah umum ditujukan untuk lebih menonjolkan masukan intelektual umum, sedangkan sekolah kejuruan untuk memberi masukan-didik yang terkhususkan, bersifat psikomotorik atau kadang kala juga bersifat afektif.

Biasanya semakin muda peserta didik,

semakin komprehensiflah masukan-didik kita dan semakin tua/dewasa si peserta didik akan semakin terjurus/terkhususkan. Pendidikan pada taraf perguruan menengah menyediakan layanan-didik yang kurang komprehensif dibandingkan pada taraf perguruan dasar; perguruan tinggi tidak lagi cukup komprehensif. Hal itu tidak berarti bahwa pendidikan menengah dan tinggi tidak menyadari konteks komprehensifnya; mereka hanya perlu bersikap realistis saja bahwa kalau pendidikan pada taraf mereka itu bersifat serius dengan kemajemukan interaksi-didik dan lingkup-didik, mereka tidaklah mungkin secara aktual-manajerial memberi layanan-didik yang komprehensif.

Berpretensi mampu memberikan pendidikan komprehensif pada taraf menengah dan tinggi hanya akan membebani guru perorangan dan lembaga pendidikan menengah serta tinggi secara berlebihan, sehingga menghancurkan seluruh cita-cita pendidikan dan berarti "tidak mendidik dengan tepat guna". Namun hal itu berarti bahwa diperlukan kerja sama dan saling mengisi yang terpadu antara aneka pendidik pada pelbagai lingkup. Untuk tingkat nasional, pandangan itu menuntut adanya *sistem pendidikan nasional* yang sekaligus mengakui pemilah-pemilah sudut-didik, masukan-didik seraya menerima satunya arah dan pengelolaan yang terpadu. Tanpa sifat ganda itu, pendidikan nasional ternasibkan untuk acak-acakan.

(Lembaga) pendidik(an) masih perlu menyadari akibatnya kalau menerima kemajemukan lingkup-didik bagi jangkauan-didik. Perlu diingat bahwa setiap pola-didik harus memungkinkan pemilihan *jangkauan-didik* tertentu sesuai dengan lingkup-didik, sudut-didik, masukan-didik dan saat-didiknya. Ke-

luarga, sebagai lingkup-didik, perlu menjangkau pribadi peserta didik se-dalam mungkin, walaupun pada segi intelektualnya umumnya tidak menjangkau tinggi. Pendidikan di luar keluarga bertujuan membantu lingkup-keluarga. Maka, mereka itu hanya boleh menjangkau ke dalam pribadi peserta-didik sejauh yang diizinkan oleh pendidikan-keluarga (orangtua). Guru boleh saja membantu orangtua untuk memberi fasilitas agar suara hati peserta didik terbentuk secara sehat. Namun pendidik luar-keluarga perlu sangat membatasi diri dalam menjangkau ke dalam dunia iman dan keagamaan peserta-didik. Pertama, mereka ini tidak berwenang dari sudut kodrat. Kedua, sebenarnya penjangkauan yang sebegitu mendalam memerlukan kualifikasi dan profesionalisme yang tidak bisa demikian saja diandaikan dimiliki oleh sembarang guru. Ketiga, kemajemukan lingkup-didik sebenarnya telah menuntut setiap (kelompok) pendidik untuk tahu batas, kalau memang mereka menghendaki peran-khasnya (menurut sudut-didik, masukan-didik) dapat terlaksana secara optimal.

Dengan demikian dapat dimengerti bahwa pendidik dalam lingkup-didik perguruan akan membantu peserta didik terbaik, apabila mampu menempatkan *masukan-didik intelektual* (mata ajar dengan kurikulumnya) *secara proporsional*, yaitu hanya sebagai bagian terbatas dari proses didik. Dalam layanan-didik mereka diharap untuk membantu peserta-didik menemukan nilai dasar yang terletak di dalam relasi antara sekian banyak faktor-didik itu, sehingga mereka dapat mengintegrasikan dalam kepribadiannya untuk menuju kedewasaan secara seimbang. Bantuan itu dapat berupa masukan-didik tertentu, tetapi juga dapat berupa latihan cara dalam menemukan jalan di te-

ngah pasar-nilai yang amat ramai dalam masyarakat kita yang penuh pergeseran nilai tanpa henti. Bantuan itu juga diharap dapat mengatasi kesenjangan-kesenjangan sosial yang mau tidak mau harus dihadapi dan diatasi oleh setiap pribadi.

Mengingat peranan pendidik yang sebegitu strategis maka diperlukan rekayasa yang lebih terlembagakan guna menyiapkan mereka berfungsi dalam perubahan sosial. LPTK dimaksudkan sebagai wahana untuk mempersiapkan perekayasa perubahan sosial.

LPTK perlu membantu agar calon pendidik tidak hanya mempunyai keterampilan mengajar atau memiliki pengetahuan dan sikap ilmiah, tetapi terutama mempunyai kepekaan mental akan perubahan sosial dan ketajaman budi menangkap arah perubahan sosial sehingga mampu mengantisipasinya dalam proses pendidikan.

Bantuan LPTK diberikan dalam taraf personal maupun struktural. Artinya, LPTK membantu pribadi-pribadi agar benar-benar menyelami makna tugas sebagai pendidik. Struktur LPTK dan seluruh kelembagaan LPTK sebagai bagian dunia pendidikan Indonesia juga mesti bisa memperlihatkan makna dan kenyataan peran pendidik dalam perubahan sosial.

Para mahasiswa LPTK perlu secara sadar mengenali interaksi didik bukan hanya sebagai bahan kuliah, melainkan juga sebagai pengalaman pribadi. Maka lebih daripada di "universitas umum", di IKIP kontak personal antara dosen dengan mahasiswa merupakan *conditio sine qua non* bagi berhasilnya proses didik. Secara struktural, itu berarti bahwa *ratio dosen dan mahasiswa*

maupun struktur kurikulum perlu ditata sedemikian rupa sehingga kontak personal dimungkinkan. Namun hal itu kemungkinan justru jatuh dalam ektrim lain, yaitu kalau penilaian pribadi masuk dalam penilaian akademis. Maka diperlukan *sistem penilaian* yang di satu pihak membantu evaluasi peresapan ilmu, namun di lain pihak juga menolong integrasi pribadi prinsip-prinsip didaktis demi kepentingan calon guru/dosen.

Secara umum dan nasional perlu diusahakan dan diperjuangkan agar *LPTK memiliki keleluasaan* untuk mengembangkan diri di bidang personal maupun struktural dengan arah perubahan terus-menerus. Dalam pengertian itu, IKIP memang memiliki kebutuhan yang berlainan dengan perguruan tinggi lain, seperti Universitas dan Sekolah Tinggi. IKIP memerlukan kedalaman ilmu dan kecakapan mengkomunikasikan nilai-nilai dalam proses berilmu. Dalam pada itu sebagai LPTK, IKIP hanya dapat menjalankan perannya itu secara tepat kalau di satu pihak LPTK mampu menjaga hubungan erat dengan masyarakatnya, di lain pihak juga mampu menjaga jarak yang cukup agar tidak tenggelam dalam lautan gelora kemasyarakatan sehingga mampu memberi umpan balik yang kritis dalam loyalitas tinggi pada kemajuan masyarakat yang sejati.

Penutup

Pembangunan bangsa memang merupakan masalah kompleks. Urusannya berlapis-lapis dan berlipat-lipat. Semua unsur dan semua lapisan masyarakat perlu terlibat dan dilibatkan. Tokoh formal maupun tokoh informal perlu berperan secara serasi. Tokoh informal, khususnya pendidik, sejak masa Kebangkitan Nasional, melalui Sumpah Pemuda, melewati masa Proklamasi Kemerdekaan dan Perjuangan Kemerdekaan sampai ke masa Pembangunan sekarang ini telah dan justru akan selalu harus memainkan peranan yang konstruktif, sebagai pembangkit daya cipta, perangsang rasa berbangsa, meneguhkan karsa serta meningkatkan karya dalam membangun diri sendiri dan bangsa.

Maka, LPTK menduduki tempat yang strategis dalam upaya rekayasa nasional menuju perubahan sosial yang seluas bangsa. Melihat peranan semacam itu, mestinya LPTK berbangga diri dan sekaligus juga tahu diri untuk bekerja sama dengan semua pihak dan harus berani menantang semua pihak guna menuju perubahan sosial yang positif. Akhirnya, perlu dicari struktur, sumber daya dan sumber tenaga yang memberi kemungkinan tertinggi untuk mencapai hal itu.

Dokumen

RINGKASAN PERISTIWA ASEAN

Kegiatan-kegiatan ASEAN

Penyusun:

Sudibyo (Editor), Yoyok Ariessusanto, F. Andrea

I. KTT ASEAN IV

- A. Persiapan
- B. Jalannya Sidang
- C. Deklarasi Singapura
- D. Reaksi dan Komentar

- B. Kerja Sama Pangan, Pertanian dan Kehutanan
 - Konferensi Pangan ASEAN

II. KERJA SAMA EKONOMI

- A. Kerja Sama Perdagangan dan Pariwisata
 - Pencanangan Visit ASEAN Year 1992

III. KERJA SAMA KEAMANAN

IV. KERJA SAMA NON-PEMERINTAHAN

- Lokakarya LSM III

I. KTT ASEAN IV

A. PERSIAPAN

Pengamat masalah internasional dari *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS), Jusuf Wanandi, mengatakan di Jakarta tanggal 7 Januari 1992 bahwa: (1) kerja sama ekonomi yang lebih substansial antarnegara anggota ASEAN harus mendapatkan tekanan penting dalam KTT IV ASEAN; (2) dengan berbagai perubahan fundamental yang terjadi di kawasan Asia Pasifik dan kecenderungan kerja sama politik-keamanan dan ekonomi atas dasar keadaan regional yang semakin kuat, maka kerja sama

ASEAN harus lebih ditingkatkan melalui integrasi ekonomi; (3) KTT IV harus mengupayakan agar pembahasan masalah politik dan keamanan bisa dilakukan dalam kerangka ASEAN. Dengan demikian, Pertemuan Menlu ASEAN dengan Negara Mitra Dialog (*Post Ministerial Meeting-PMC*) dapat dijadikan sebagai forum seperti *Conference on Security and Cooperation in Europe* (CSCE); (4) keinginan untuk memberi tekanan kepada kerja sama ekonomi yang lebih substansial dalam KTT mendatang, tidak berarti bahwa ASEAN selama ini tidak berjasa untuk menciptakan kondisi dan lingkungan yang membuat ekonomi masing-masing negara anggota maju dengan pesat, terutama 5-7 tahun terakhir, dan tidak berarti

bahwa ASEAN akan mengubah strategi pembangunannya yang *out-ward looking* dan terpukau dengan pembangunan *inward-looking*; (5) kerja sama ekonomi intra-ASEAN perlu ditingkatkan agar ASEAN lebih *credible* dan lebih mempunyai *leverage* untuk menghadapi dan berhubungan dengan mitra ekonomi, terutama negara-negara lain di kawasan Asia Pasifik; (6) kecenderungan global bergerak ke arah pembentukan kelompok-kelompok ekonomi regional yang lebih besar, seperti Pasar Tunggal Eropa dan Kawasan Perdagangan Bebas Amerika Utara (NAFTA). Kalau ASEAN tidak mengimbangi kecenderungan itu dengan membentuk Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA) maka kemungkinan arus perdagangan dan investasi akan beralih ke Eropa atau Amerika Utara; (7) gagasan AFTA yang dilontarkan Muangthai, yang merupakan tahap permulaan dari integrasi ekonomi negara-negara ASEAN, dapat menjadi inti dari usaha ASEAN untuk meningkatkan kerja sama ekonominya. Namun penetapan batas waktu 15 tahun bagi pencapaiannya dirasakan terlalu lama, mengingat tantangan dan kompetisi dari negara-negara lain di kawasan dan di luar kawasan makin besar; (8) pencapaian AFTA bisa dipercepat melalui *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT), yang diusulkan Indonesia, yang menegaskan bahwa penghapusan tarif dilakukan per kelompok atau sektor dan bukan melalui tiap-tiap barang; (9) melalui Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN (AEM) ke-23 di Kuala Lumpur tahun 1991 telah disepakati bahwa AFTA akan dilaksanakan dalam 15 tahun, dan dilaksanakan dengan CEPT yang akan menetapkan produk-produk manufaktur dengan basis sektoral. Seluruh produk industri manufaktur, kecuali barang modal dan produk militer akan diatur CEPT dan akan dikenakan tarif bea masuk bagi seluruh negara ASEAN. Produk manufaktur itu dapat diperdagangkan di kawasan perdagangan bebas ASEAN dengan preferensi tarif 0-5 persen; (10) Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) juga harus didukung. Saling ketergantungan dalam bidang ekonomi, menjadikan kerja sama regional makin diperlukan untuk mengatasi friksi-friksi yang terjadi, dan masalah-masalah baru yang akan dihadapi seperti proteksionisme, pembentukan *trading blocs* regional dan pengaturan alih teknologi canggih; (11) *East Asia Economic Caucus* (EAEC) yang diusulkan Malaysia sebaiknya dikembangkan dalam kerangka APEC. Dalam arti EAEC tidak dikembangkan sebagai suatu badan yang eksklusif, melainkan sebagai proses yang wajar di mana negara-negara di Pasifik Barat yang integrasi ekonominya begitu erat perlu berdialog dan bekerja sama; (12) meningkatnya saling ketergantungan di bidang ekonomi berpengaruh pada bidang politik dan keamanan, yang tampak dari berhasil diselesaikannya konflik-konflik dan ketegangan re-

gional, seperti konflik Kamboja; (13) pembahasan di bidang politik dan keamanan agar dilakukan dalam Pertemuan Tahunan Menlu ASEAN (AMM) dan Pertemuan Menlu ASEAN dengan Negara Mitra Dialog (PMC). Setelah PMC, ASEAN dapat mengundang suatu pertemuan ASEAN-PMC Plus, yang terdiri dari peserta PMC (AS, Australia, Jepang, Kanada, Masyarakat Ekonomi Eropa dan Selandia Baru) ditambah dengan *Commonwealth of Independence States* (CIS, dulu Uni Soviet), RRC, Vietnam dan Laos; (14) RRC dan CIS telah mengajukan permintaan untuk menjadi peserta dalam PMC, dan pada AMM di Kuala Lumpur tahun 1991 telah menjadi tamu Ketua Panitia Tetap ASEAN; (15) Vietnam dan Laos diharapkan akan menjadi penandatangan *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* setelah KTT IV ASEAN, dan akan menjadi peninjau dalam AMM di Manila 1992; (16) sudah waktunya kerja sama pertahanan yang hingga kini terletak di luar kerangka ASEAN dan dilakukan secara bilateral atau trilateral sesuai dengan *ASEAN Concord 1976*, diatur dalam kerangka ASEAN; (17) gagasan ZOPFAN (Zona Damai, Bebas dan Netral) dapat dikembangkan ke dalam tiga segi: (a) orde regional di antara negara-negara anggota ASEAN; (b) antara negara ASEAN dengan negara Asia Tenggara lainnya; (c) antara negara ASEAN dengan negara PMC Plus. Dengan demikian PMC dapat dikembangkan menjadi lembaga dialog yang membahas masalah politik dan keamanan berlandaskan pada *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, untuk memelihara perdamaian dan stabilitas regional, serta menyelesaikan konflik secara damai (*Kompas*, 13-1-1992).

Menteri Perdagangan Arifin Siregar mengatakan di Jakarta tanggal 15 Januari 1992 bahwa: (1) kerja sama ASEAN dengan APEC, serta memperkuat sekretariat ASEAN, EAEC dan AFTA akan menjadi topik pembahasan dalam KTT ASEAN di Singapura tanggal 27-28 Januari 1992; (2) KTT akan didahului dengan pertemuan pejabat senior pada tanggal 18-19 Januari 1992 kemudian disusul dengan pertemuan terpisah antara kelompok Menteri Luar Negeri dan Menteri Ekonomi tanggal 23 Januari 1992. Pertemuan para menteri ini akan dilaporkan kepada para kepala negara atau pemerintahan dalam KTT; (3) masalah ekonomi yang akan dibahas nanti antara lain adalah *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation* dan *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT), yang dibentuk untuk membuat suatu kerangka yang mencakup segala perjanjian yang telah ada dan yang akan dilakukan di masa mendatang. Dengan demikian akan terdapat suatu keseluruhan dari semua perjanjian yang ada, sehingga akan mudah dimengerti dan juga dapat dilihat arah dan tujuan kerja sama itu; (4) gagasan CIMP dari

Indonesia merupakan cara yang dianggap baik untuk menuju pasaran bebas ASEAN. CEPT dan AFTA yang telah disetujui oleh para Menteri Ekonomi pelaksanaannya akan dilakukan secara bertahap selama 10-15 tahun, mulai 1 Januari 1993. Titik berat CEPT adalah di bidang industri dan pertanian, sedangkan bidang jasa tidak dimasukkan. Hal ini untuk mengurangi segala hambatan tarif maupun nontarif, sehingga kerja sama antar-ASEAN dapat ditingkatkan; (5) peningkatan dialog kemitraan dengan banyak negara dan sikap ASEAN dalam rangka meningkatkan kerja sama dengan APEC juga akan dibicarakan dalam KTT IV (*Kompas*, 16-1-1992); (6) pembentukan *East Asia Economic Caucus* (EAEC) yang akan dibahas para Kepala Pemerintahan, Menteri Ekonomi dan Menteri Luar Negeri ASEAN pada KTT IV tidak berarti mengkaji ulang forum tersebut; (7) pembicaraan oleh Menteri Luar Negeri ASEAN tentang EAEC itu karena selama ini mereka belum dilibatkan pada perundingan pembentukan EAEC; (8) menjelang KTT para Menteri Luar Negeri dan Menteri Ekonomi akan mengadakan sidang terpisah, kemudian mengadakan sidang gabungan untuk membahas berbagai masalah, termasuk EAEC dan hasilnya akan disampaikan kepada peserta KTT (*Media Indonesia*, 18-1-1992).

Asisten Menlu Filipina Urusan Asia Pasifik, Romualdo Ong mengatakan bahwa: (1) dalam *Senior Officials Meeting* (SOM) yang berlangsung tanggal 18-19 Januari 1992 di Singapura, dicapai suatu kesepakatan untuk merekomendasikan kepada para Menlu dan Kepala Negara ASEAN guna menerima permintaan Vietnam dan Laos sebagai penandatanganan *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC); (2) sidang kelompok kerja tentang kerja sama polkam ASEAN di Filipina bulan November 1991, telah sepakat memenuhi permintaan Vietnam sebagai penandatanganan TAC. Penandatanganan ini merupakan langkah pertama menuju ke keanggotaan resmi Vietnam dan Laos dalam ASEAN; (3) ASEAN berpendapat, Kamboja dan Myanmar dapat mengawali untuk menjadi anggota ASEAN dengan menandatangani TAC; (4) keanggotaan negara Asia Tenggara yang lain penting juga dalam kerangka mendorong gagasan ZOPFAN, yang tidak saja mencakup negara-negara ASEAN tetapi juga Laos, Kamboja, Vietnam dan Myanmar (*Kompas*, 20-1-1992); (5) masalah netralitas dalam konsep ZOPFAN masih harus dilihat lagi relevansinya dalam konteks situasi dunia setelah Perang Dingin berakhir; (6) masih ada perbedaan pandangan mengenai *neutrality*. Indonesia misalnya mengartikannya sebagai suatu bentuk netralitas politik luar negeri semacam nonblok, sehingga dipandang masih relevan. Ia berpendapat bahwa *neutrality* mengandung arti tidak memihak salah satu pihak dalam

Perang Dingin, yaitu AS dan Uni Soviet (*Kompas*, 21-1-1992).

Sekjen Departemen Perindustrian RI, Ilchaidi Elias mengatakan sesuai mengikuti *Senior Economic Official Meeting* (SEOM) yang berlangsung di Singapura tanggal 19-20 Januari 1992 bahwa: (1) salah satu kesepakatan yang dicapai adalah prinsip tidak akan ada anggota ASEAN yang merasa terpaksa harus ikut dalam skema *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT) yang merupakan usulan Indonesia; (2) SEOM masih berbeda pendapat mengenai CEPT dan prinsip-prinsip yang dianut. Dua prinsip yang dianut dalam CEPT, adalah: (a) dua atau tiga negara dapat memasukkan produknya ke dalam skema CEPT untuk menuju ke AFTA; (b) bila terdapat negara yang mengalami kesulitan untuk memasukkan produk tertentu ke dalam CEPT karena terlalu sensitif untuk negara itu, maka dia diberi kesempatan untuk tidak ikut. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan semacam *natural growth*, sehingga partisipasi negara itu dilakukan dengan sepenuh hati, tidak merasa dipaksa; (3) seperti diketahui, para Menteri Ekonomi ASEAN dalam pertemuan ke-23 di Kuala Lumpur 7-8 Oktober 1991 telah menyepakati penerapan CEPT dengan tarif akhir 0-5% untuk produk manufaktur, dengan pengecualian sektor jasa, pertanian (tidak termasuk yang olahan), barang modal, dan yang berkaitan dengan kesehatan, keamanan, serta perlindungan terhadap industri kecil; (4) CEPT merupakan mekanisme untuk mencapai AFTA, yang akan dicapai dalam waktu 15 tahun (*Kompas*, 20-1-1992).

Dirjen Perdagangan Luar Negeri Deperdag Kaharuzaman Al Gammar mengatakan sesuai sidang SEOM di Singapura tanggal 20 bahwa: (1) usulan Indonesia tentang CEPT akan mulai dilaksanakan tanggal 1 Januari 1993. Sedangkan jenis barang yang akan dimasukkan dalam daftar yang sensitif bagi setiap negara (*exclusion list*) masih akan dibahas dalam jangka setahun menjelang penerapan CEPT; (2) masih terdapat dua masalah yang harus dipecahkan dalam skema CEPT; (3) telah disepakati rumusan 6-x dalam SEOM. Artinya peserta CEPT tidak harus selalu enam anggota ASEAN seluruhnya, melainkan bisa diikuti minimal dua negara yang kemudian bisa diikuti yang lainnya, tergantung kesiapan dan kemampuan masing-masing; (4) masalah yang belum terpecahkan dan akan dibawa ke Pertemuan Tingkat Menteri yaitu mengenai jenis produk-produk yang memerlukan pengurangan tarif yang besar atau produk-produk yang tarifnya saat ini di atas 100% (*deep tariff reduction*); (5) setiap produk direncanakan dapat mencapai persentase tarif yang diharapkan, dalam jangka waktu enam tahun; (6) ada tiga produk yang sudah disepakati untuk mendapatkan

deep tariff reduction, yaitu, semen, pupuk dan *pulp*; (7) telah disepakati jenis barang yang dapat mendapatkan *deep tariff reduction* dalam waktu singkat, dan boleh diikuti negara-negara lainnya yang telah sepakat. Bahkan jika yang sepakat hanya dua negara itu pun sudah dapat dilakukan, dan negara-negara lainnya jika sudah siap dapat menyusul; (8) masih disusun daftar barang manufaktur yang belum dapat dimasukkan dalam skema CEPT; (9) disepakati kelompok produk manufaktur masuk dalam skema CEPT, namun sejumlah produk manufaktur itu masih ada yang sensitif bagi masing-masing negara. Yang dimaksud sensitif adalah terutama yang berkaitan dengan masalah keamanan nasional, masalah kesehatan, dan perlindungan terhadap industri kecil. Sedangkan produk-produk pertanian, kecuali yang sudah diolah, *capital goods* sudah dikeluarkan dari skema CEPT; (10) jenis produk yang tidak masuk dalam skema CEPT, karena dianggap sensitif, tidak bersifat permanen. Apabila barang-barang itu sudah tidak sensitif lagi, akan dikeluarkan dari *exclusion list* sehingga dapat masuk dalam skema CEPT (*Kompas*, 21-1-1992).

Prof. Dr. M. Sadli mengatakan di Jakarta tanggal 21 Januari 1992 bahwa: (1) gagasan untuk menciptakan CEPT guna mewujudkan kawasan perdagangan bebas ASEAN (AFTA) dikhawatirkan akan mengalami nasib yang sama seperti *Preferential Tariff Arrangement* (PTA) di ASEAN yang dinilai kurang berhasil; (2) CEPT sama saja dengan PTA sebelumnya. CEPT dan AFTA akan gagal apabila terlalu banyak dibebani oleh persyaratan-persyaratan; (3) ada kemungkinan Indonesia yang menghambat pelaksanaan CEPT yang lebih luas, karena daya saing produk dalam negeri masih lemah dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya (*Suara Karya*, 23-1-1992).

Sementara itu Prof. Dr. Suhadi Mangkusuwondo mengatakan di Jakarta tanggal 21 Januari 1992 bahwa: (1) perlindungan yang berlebihan terhadap produk dalam negeri tidak berguna dan tidak akan membuat Indonesia lebih maju; (2) CEPT tidak perlu ada. Biarkan semua komoditi diperdagangkan secara bebas. Dengan demikian produk Indonesia akan dipacu dengan paksa untuk dapat bersaing di ASEAN, termasuk produk pertanian dan industri kecil (*Suara Karya*, 23-1-1992).

Menteri Perdagangan Arifin Siregar mengatakan di Singapura tanggal 22 Januari 1992 bahwa tidak ada masalah bagi ASEAN untuk memberlakukan CEPT menjelang pembentukan AFTA. Bagi Indonesia pun tidak ada masalah dalam penerapan gagasan itu (*Media Indonesia*, 23-1-1991).

Menlu Ali Alatas mengatakan di Singapura tanggal 22 Januari 1992 bahwa: (1) konsep *Zone of Peace, Freedom and Neutrality* (ZOPFAN) masih tetap relevan. Namun sudah waktunya untuk dikaji ulang, karena selama ini pembicaraan masalah tersebut terganggu oleh masalah Kamboja; (2) ZOPFAN memiliki sekumpulan prinsip, panduan, dan bentuk kebijaksanaan yang didasarkan pada pemikiran demi keuntungan serta kepentingan bersama; (3) pelaksanaan ZOPFAN mencakup dua tingkat yaitu dilaksanakan di dalam wilayah Asia Tenggara serta antara negara-negara di kawasan Asia Tenggara dan kekuatan-kekuatan lain; (4) ASEAN telah menggarisbawahi tindakan-tindakan yang harus dilakukan oleh kekuatan-kekuatan di sub-wilayah dan di wilayah Asia Tenggara sebagai kontribusi bagi ZOPFAN. Semua ini dimasukkan dalam kerangka yang sah dalam *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC), sebagai bagian dari penawaran ASEAN akan ZOPFAN; (5) negara-negara besar (*major powers*) agar memberikan kontribusinya, dan bukan untuk campur tangan. Mereka diminta untuk berada di kawasan Asia Tenggara guna memperkuat kerja sama ekonomi dan perkembangan ekonomi ASEAN, bukan campur tangan secara militer seperti di Kamboja; (6) negara-negara besar juga harus membentuk panduan, dan harus komit pada diri mereka sendiri dalam prinsip-prinsip tertentu, dan kemudian bersama-sama akan membentuk ZOPFAN; (7) ZOPFAN semula dibentuk sebagai konsep untuk menghadapi negara-negara Cina, Uni Soviet dan AS; (8) dalam pertemuan para Menteri Ekonomi ASEAN di Kuala Lumpur tahun 1991 pembicaraan mengenai EAEC telah disepakati, namun beberapa aspek yang menyangkut EAEC masih harus dijelaskan lagi, seperti apa inti sasaran, sistem keanggotaannya yang diharapkan, dan bagaimana dapat dihubungkan dengan organisasi-organisasi yang sudah ada (*Kompas*, 23-1-1992).

Menlu Malaysia, Abdullah Badawi mengatakan bahwa Malaysia menghendaki adanya suatu *Program of Action* (POA) bagi EAEC. Tanpa POA tidak akan bisa maju (*Kompas*, 23-1-1992).

Sementara itu Menteri Perdagangan Internasional dan Industri Malaysia, Rafidah Azis, mengatakan: (1) pengambilan keputusan EAEC masih dalam proses, tergantung perubahan dan perumusan apa yang dimaksud; (2) ia telah memberikan penjelasan kepada para pejabat tinggi ASEAN bahwa EAEC merupakan forum konsultasi yang longgar yang dapat membahas kepentingan bersama negara-negara di kawasan Asia Timur; (3) EAEC bukan sebuah institusi yang memerlukan keanggotaan agar satu negara dapat berpartisipasi. EAEC hanya merupakan wadah untuk berbagai pertemuan antara negara-negara di kawasan

Asia Timur apabila ada satu masalah yang menyangkut kepentingan bersama (*Kompas*, 23-1-1992).

Pertemuan Para Menteri Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Ministerial Meeting-AEMM*) tanggal 23 Januari 1992 di Singapura, sepakat: (1) memandang perlu hadirnya sebuah lembaga baru yang bekerja untuk mengawasi pelaksanaan skema CEPT, dan tidak lagi dimasukkannya barang-barang modal ke dalam daftar barang yang tidak akan diliberalisasikan perdagangannya di ASEAN; (2) lewat kehadiran lembaga baru itu sasaran menjadikan ASEAN sebagai kawasan perdagangan bebas setelah 15 tahun sejak 1 Januari 1993, diharapkan dapat dijamin (*Kompas*, 24-1-1992).

Menteri Perdagangan Arifin Siregar mengatakan: (1) pembentukan badan pemantau dan pelaksana CEPT perlu agar pelaksanaan CEPT benar-benar efektif; (2) lembaga itu bekerja atas nama AEMM, dengan tenaga-tenaga terpilih yang mengetahui benar masalah perdagangan dan industri; (3) lembaga baru itu diperlukan karena posisi Setjen ASEAN masih lemah; (4) dengan makin kuatnya struktur industri negara-negara ASEAN, maka peluang kerja sama semakin terbuka (*Kompas*, 24-1-1992).

Sementara itu Menteri Perindustrian Ir. Hartarto mengatakan: (1) dalam konsep CEPT, perdagangan bebas ditempuh dengan cara meliberalisasikan secara bertahap perdagangan komoditi manufaktur di ASEAN. Yang tidak termasuk dalam skema itu adalah komoditi pertanian bukan olahan, jasa-jasa, produk kerajinan rakyat, dan komoditi manufaktur yang berkaitan dengan pertahanan keamanan; (2) lewat skema CEPT, tarif bea masuk produk manufaktur di negara ASEAN menjadi 0-15 persen setelah 15 tahun. Penurunan tarif tidak boleh diikuti dengan munculnya hambatan nontarif; (3) guna mencapai sasaran itu ASEAN sepakat mengenai tata cara pengelompokan barang, yaitu: (a) untuk kelompok barang yang sekarang tarifnya di atas 20 persen dalam periode 7 tahun. Sesudah itu, dalam sisa waktu 8 tahun, diturunkan menjadi 0-5 persen; (b) terbuka kesempatan bagi negara-negara ASEAN untuk mempercepat penurunan bea masuk menjadi 0-5 persen. Jadi untuk beberapa komoditi bisa langsung menerapkan tarif rendah itu. Konsep yang digunakan adalah 6-x. Artinya bila dua diantara enam negara sudah siap menurunkan tarif secara drastis, maka dapat melaksanakan; (4) Indonesia siap melaksanakan setiap keputusan itu mengingat kondisi industrinya sudah banyak berubah pada beberapa tahun terakhir ini; (5) Indonesia sudah mengusulkan 1.600 komoditi yang dapat diturunkan tarifnya berdasarkan CEPT. Produk itu seluruhnya diekspor, antara lain produk

yang mengolah hasil hutan, produk hasil pertanian, hasil peternakan, tambang nonmigas, produk yang mengolah hasil migas, hasil laut, dan beberapa jenis barang elektronika; (6) dalam kesepakatan mengenai jenis barang, konsep yang akan dilakukan berbasis sektoral (per kelompok barang). Tetapi di luar itu akan terdapat sejumlah komoditi yang masuk ke dalam daftar pengecualian (*exclusion list*) (*Kompas*, 24-1-1992).

Menteri Perdagangan Internasional Filipina, Peter Garrucho, mengatakan bahwa masih perlu negosiasi lanjutan untuk menentukan sektor barang mana saja yang pertama kali akan masuk dalam kerangka CEPT.

Wakil Menteri Kementerian Perdagangan dan Industri Singapura, Lai Seck Khui, mengatakan bahwa para Menteri Ekonomi ASEAN sudah menyetujui untuk memasukkan barang-barang modal (*capital goods*) ke dalam CEPT. Sementara mengenai komoditi yang akan tercakup dalam CEPT sudah disepakati untuk selanjutnya dibahas berdasarkan klasifikasi barang enam digit pada sistem harmoni (per kelompok barang) (*Kompas*, 24-1-1992).

Para Menlu ASEAN dalam pertemuannya di Singapura tanggal 23 Januari 1992 tidak mencapai konsensus mengenai cara untuk memperkokoh ZOPFAN. Akibatnya, usul awal yang telah direkomendasikan dalam pertemuan tingkat pejabat tinggi (SOM) bahwa ZOPFAN harus diperkuat melalui perluasan penandatanganan *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC), dicopot dari rancangan deklarasi.

Menlu Ali Alatas mengatakan: (1) tidak akan ada lagi paragraf mengenai usulan perluasan TAC, meskipun dalam artikel 1 alinea 3 dari *Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation* disebutkan, bahwa "Negara-negara di luar Asia Tenggara boleh menandatangani traktat itu dengan konsensus seluruh negara di Asia Tenggara yang menjadi penandatanganan traktat ini, termasuk Brunei Darussalam"; (2) usul memperkuat ZOPFAN dengan menambah struktur TAC semula akan dimasukkan sebagai paragraf 9 rancangan deklarasi, yang akan disahkan oleh para Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dalam KTT 27-28 Januari 1992. Dalam usul itu misalnya dijelaskan agar lima anggota DK-PBB (AS, Inggris, Cina, Perancis dan Rusia) diundang menjadi penandatanganan TAC; (3) mengingat TAC itu sudah cukup jelas maka paragraf 9 itu dihapus; (4) Indonesia akan menolak setiap usulan agar TAC menjadi mekanisme utama untuk merestrukturisasi satu tata regional baru. Bagaimanapun TAC tidak dapat menggantikan ZOPFAN; (5) mengizinkan negara-negara, khususnya anggota tetap DK-PBB untuk dengan

mudah menjadi penandatanganan TAC, merupakan pendekatan yang tidak seimbang dalam kerangka menjamin perdamaian dan keamanan regional; (6) ZOPFAN merupakan etak biru yang longgar yang didasarkan atas serangkaian prinsip. ZOPFAN memiliki dua tahapan dalam operasionalisasinya, yaitu: (a) dalam tingkat regional, TAC mengikat negara-negara di kawasan untuk tunduk pada sejumlah prinsip TAC seperti saling menahan diri dan menyelesaikan masalah dengan cara damai. Dengan cara itu kawasan ini memberikan sumbangan bagi suatu tata regional baru; (b) dalam tingkat ekstra regional, ZOPFAN menuntut komitmen dari negara-negara di luar kawasan untuk mematuhi prinsip-prinsip, seperti tidak campur tangan urusan dalam negeri, dan berupaya meningkatkan pengembangan ekonomi ASEAN daripada intervensi militer seperti yang terjadi di Kamboja; (7) pelaksanaan kedua pendekatan itu, akan merupakan pelaksanaan dari konsep ZOPFAN. Oleh sebab itu jika ada usul untuk meninggalkan ZOPFAN dan mengizinkan negara di luar kawasan dengan gampang masuk TAC dapat diterima; (8) dengan menandatangani TAC tiap negara harus tunduk pada prinsip-prinsip utama seperti: (a) saling menghormati kemerdekaan, kedaulatan, persamaan, integritas teritorial dan identitas bangsa; (b) hak setiap negara berdaulat bebas dari campur tangan asing, subversi dan kekerasan; (c) penyelesaian perbedaan dan perselisihan secara damai; (d) penghindaran ancaman atau penggunaan kekuatan; (e) kerja sama yang efektif antarmereka (*Kompas*, 24-1-1992).

Pejabat tinggi Kementerian Luar Negeri Singapura, Bilahari Kausikan, mengatakan: (1) secara keseluruhan pertemuan para Menlu ASEAN sukses. Mereka membahas berbagai usulan yang diajukan dalam pertemuan para pejabat tinggi (SOM). Sudah ada konsensus untuk mensahkan laporan yang akan diserahkan kepada Kepala Negara dalam KTT nanti; (2) para Menlu telah saling tukar pandangan mengenai ZOPFAN, terutama mengenai keterbukaan TAC untuk diikuti negara-negara di luar kawasan Asia Tenggara; (3) meskipun antara traktat dan protokol tampak mendua, yaitu antara tidak boleh dan boleh TAC diakses oleh negara di luar kawasan, namun secara politis para Menlu menolak memasukkan negara di luar kawasan; (4) meskipun *treaty* dan protokolnya secara legal jelas memberikan kesempatan kepada negara-negara di luar Asia Tenggara turut serta, namun dalam diskusi itu terdapat penolakan secara politis terhadap masalah ini. Karena itu, cara yang praktis untuk mengatasi masalah ini adalah menghapuskan dari dokumen deklarasi; (5) walaupun ada konsensus, maka para Menlu tidak memiliki kewenangan untuk mengubah TAC dan

protokolnya. Kalau pun itu dipaksakan konsensusnya, maka Kepala Negara akan sulit untuk mengambil keputusan final; (6) berhubung para Menteri tidak memiliki kewenangan mengubah traktat dan protokolnya, atau bahkan menginterpretasikannya kembali, maka mereka sepakat untuk mencopot item ini dari dokumen KTT (*Kompas*, 24-1-1992).

Menlu Ali Alatas mengatakan sesuai mengadakan pertemuan gabungan para Menteri Ekonomi dan Menteri Luar Negeri (*Joint Ministerial Meeting-JMM*) di Singapura tanggal 24 Januari 1992 bahwa: (1) KTT ASEAN IV ini tepat waktu dan akan terealisasi dalam sejarah sebagai KTT yang memiliki nilai seperti KTT I di Bali tahun 1976 dengan berbagai keputusan mendasar. Seperti diketahui bahwa KTT Bali melahirkan tiga dokumen penting, yaitu: *Declaration of ASEAN Concord*, *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, dan *Agreement on the Establishment of ASEAN Secretariat*. Ketiga dokumen itu diketengahkan untuk membina perdamaian, kemajuan, kemakmuran dan kesejahteraan rakyat negara anggota, memantapkan hasil-hasil ASEAN, serta memperluas kerja sama ASEAN dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, kebudayaan dan politik; (2) dalam KTT IV akan dilahirkan kembali tiga dokumen penting, yaitu: *Singapore Declaration of 1992* (Deklarasi Singapura 1992), *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation* (Kerangka Perjanjian untuk Peningkatan Kerja Sama Ekonomi ASEAN), dan *Basic Agreement on Common Effective Preferential Tariff towards ASEAN Free Trade Area* (Perjanjian Dasar tentang CEPT untuk Meneptakan Pasar Bebas ASEAN); (3) Kepala Pemerintahan dari enam negara anggota ASEAN akan mengambil prakarsa untuk memperkuat Sekretariat Jenderal Sekretariat ASEAN. Sekjen Sekretariat ASEAN akan diganti menjadi Sekjen ASEAN dengan penambahan wewenang tidak hanya sekadar seorang Kepala Sekretariat ASEAN; (4) keseluruhan dimensi kerja sama ASEAN telah menjadi topik KTT ASEAN IV; (5) memasuki dasawarsa 1990-an stabilitas di tiap negara anggota ASEAN mantap. Memasuki usia yang ke-25 kerja sama ASEAN semakin berkembang dan telah menunjukkan hasilnya; (6) untuk menghadapi keadaan yang serba berubah di berbagai kawasan dunia, khususnya di Asia Pasifik, ASEAN tetap berpendirian pada konsep ketahanan nasional menuju ketahanan regional; (7) kerja sama yang sekarang sudah ada antarnegara ASEAN di bidang keamanan telah berjalan dengan baik dan perlu terus diperkuat; (8) dialog dan konsultasi, baik diantara anggota ASEAN maupun dengan negara di luar ASEAN, perlu ditingkatkan untuk meningkatkan keamanan dalam arti yang luas. Bagi ASEAN, keamanan tidak difafsirkan secara sempit, seperti terbatas pada soal-soal militer;

(9) dialog dan konsultasi itu disepakati hanya akan disalurkan melalui badan-badan atau jaringan yang sudah ada, seperti *ASEAN Ministerial Meeting* (Pertemuan Para Menlu ASEAN), *Senior Official Meeting-SOM* (Pertemuan Politik dan Keamanan Tingkat Pejabat Tinggi). Kedua lembaga ini untuk dialog intra-ASEAN, sedangkan untuk dialog ekstra-ASEAN melalui forum *Post Ministerial Conference-PMC* (Pertemuan antara Para Menteri Luar Negeri ASEAN dengan mitranya, yaitu AS, Jepang, Australia, Selandia Baru dan Masyarakat Eropa); (10) kerja sama ASEAN dengan mitra dialog telah menunjukkan manfaat penting dan mekanisme itu perlu diperkuat dan diperluas untuk meningkatkan hubungan ekonomi yang lebih luas; (11) ASEAN juga sepakat agar TAC mendapatkan pengakuan internasional melalui resolusi PBB. Langkah ini sekaligus menunjukkan komitmen ASEAN untuk menjadikan badan universal ini memainkan peranan sentral guna menjaga perdamaian dan keamanan dunia serta meningkatkan kerja sama sosial dan ekonomi (*Kompas*, 25-1-1992).

Pertemuan gabungan para Menteri Ekonomi dan para Menteri Luar Negeri (*Joint Ministerial Meeting-JMM*) yang berlangsung di Singapura tanggal 24 Januari 1992, menyepakati kepastian masuknya 15 kategori barang (*group of product*) kedalam daftar barang yang untuk pertama kali akan terkena percepatan penurunan tarif bea masuk (*accelerated tariff reduction*) skema CEPT. Sementara itu jenis barang yang perdagangannya akan diliberalisasikan di ASEAN, tidak hanya produk industri manufaktur tetapi juga barang modal dan produk pertanian olahan. Kelima belas kategori barang itu meliputi minyak nabati, semen, produk kimia, produk farmasi, pupuk, produk plastik, produk karet, produk kulit, *pulp*, tekstil, keramik dan produk dari kaca, barang-barang perhiasan (*gems and jewellery*), *copper cathodes*, barang-barang elektronika, dan mebel kayu atau rotan. Seluruh kategori produk itu masuk dalam daftar produk yang akan terkena *accelerated tariff reduction*, dengan sasaran akhir bertarif bea masuk 0-15 persen setelah 15 tahun mulai 1 Januari 1993. Cara penurunannya, untuk yang bertarif di atas 20 persen harus sudah menjadi 20 persen selama tujuh tahun, dan mulai tahun kedelapan diturunkan bertahap hingga 0-5 persen. Kemudian yang sudah bertarif 20 persen, harus sudah turun menjadi 0-5 persen, selama tujuh tahun. Dari 15 kategori produk itu, apabila dirinci akan menghasilkan ribuan produk. Itu tidak berarti seluruh produk harus diturunkan tarif bea masuknya oleh suatu negara ASEAN. Sebab dalam mekanisme CEPT, masih dikenal adanya produk sensitif bagi suatu negara. Bagi suatu negara yang menganggap sebuah produk masih sensitif, dimung-

kinkan untuk tidak segera menurunkan tarif sesuai jadwal CEPT. Bila hal itu terjadi, maka keseragaman tarif dapat dilakukan hanya antarnegara yang tidak lagi menganggap produk itu sensitif (*Kompas*, 25-1-1992).

Menteri Perindustrian Ir. Hartarto mengatakan bahwa barang-barang dari Indonesia yang siap bersaing di ASEAN (skema CEPT), yaitu industri pengolah hasil hutan, pengolah hasil laut, pengolah hasil pertanian, pengolah hasil migas, hasil tambang nonmigas, tekstil, kimia, alat-alat elektronika, industri rekayasa barang modal, dan produk industri kecil.

Dirjen Perdagangan Luar Negeri Kamarulzaman Algamar mengatakan format CEPT berbeda dengan PTA. Bila dalam CEPT masing-masing negara mencari produk yang akan diturunkan tarifnya, pada PTA pendekatan sebaliknya yang berlaku. Yakni, sektor tertentu masuk CEPT dan bila ada barang yang dianggap sensitif dapat dikeluarkan dulu.

Menko Ekuin Radius Prawiro mengatakan bahwa KTT ASEAN IV diharapkan mampu memberikan langkah terobosan bagi kerja sama ekonomi intra-ASEAN, misalnya dicanangkannya AFTA. Dengan cara itu diharapkan peningkatan volume perdagangan intra-ASEAN akan berlangsung cepat (*Kompas*, 25-1-1992).

PM Muangthai, Anand Panyarachun, mengatakan dalam jumpa pers di Singapura tanggal 25 Januari 1992 bahwa: (1) pendekatan baru, pemikiran baru, dan sikap-sikap baru ASEAN sangat dibutuhkan untuk menghadapi cepatnya perubahan yang terjadi di dunia sekarang ini; (2) jika hal itu tidak dilakukan, ASEAN akan menjadi tidak relevan lagi dalam tata dunia dan tata regional yang baru; (3) saat ini ASEAN menghadapi empat tantangan: (a) tantangan untuk membangun tata regional baru yang mampu merangkul semua bangsa di Asia Tenggara dalam kedamaian, stabilitas, dan kemajuan. Asia Tenggara yang terpecah belah akan membuat kawasan ini rapuh terhadap munculnya instabilitas dari dalam dan luar kawasan; (b) tantangan akan kompetisi ekonomi yang semakin besar di dunia. Masalah-masalah ekonomi telah menggeser agenda politik. Kini, dengan tersendatnya perundingan Putaran Uruguay, masa depan perdagangan multilateral yang terbuka menjadi tidak pasti; (c) bagaimana mewujudkan perdamaian dan kesejahteraan di kawasan yang lebih luas lagi, yang mencakup Asia Pasifik di mana ASEAN menjadi satu bagian integral dari kawasan itu; (d) tantangan terhadap sikap dan arah yang dihadapi ASEAN yaitu regionalisme dalam bidang ekonomi. Integrasi ekonomi di wilayah-wilayah tertentu telah meningkatkan

daya tarik investor di kawasan itu. ASEAN harus menciptakan kondisi baru seperti memperbesar penciptaan pasar, agar ekonominya mampu berhubungan lebih dekat lagi dengan investor; (4) kerja sama ekonomi intra-ASEAN selama ini lebih banyak *lip service* (basa-basi); (5) Muangthai mendukung usulan EAEC. Hanya saja konsep tersebut belum memuat detail-detail yang memadai; (6) masalah keamanan dalam konteks masa sekarang berbeda dengan tahun 1950-1960-an. Masalah keamanan sekarang ini juga mencakup masalah ekonomi, di mana ASEAN memegang peranan yang menonjol; (7) ASEAN harus mempunyai konsep sendiri mengenai masalah keamanan wilayahnya, dan ASEAN harus mengundang negara-negara di luar ASEAN untuk ikut berpartisipasi di dalamnya (*Kompas*, 26-1-1992).

Seusai pembicaraan Presiden Soeharto dengan PM Mahathir Mohamad, Mensesneg Moerdiono mengatakan di Singapura tanggal 26 Januari 1992 bahwa: (1) Presiden Soeharto menilai gagasan PM Mahathir tentang pembentukan EAEC sebagai suatu gagasan yang baik, tetapi pelaksanaannya perlu dilakukan secara realistis dan bertahap agar ide itu dapat mencapai sasaran yang diharapkan; (2) PM Mahathir merasa puas atas hasil pertemuan para Menteri Ekonomi dan Menteri Luar Negeri ASEAN mengenai gagasan pembentukan EAEC; (3) Indonesia dan Malaysia sepakat untuk menugasi para Menteri dan eselon-eselon di bawahnya untuk mempererat dan mengingatkan saling pengertian dan kerja sama, khususnya di daerah-daerah perbatasan; (4) PM Mahathir menyampaikan gagasan tentang perlunya peningkatan pengamanan lalu lintas laut di Selat Malaka; (5) mengenai kerja sama keamanan regional, Indonesia sejak semula sudah menekankan bahwa kerja sama di bidang keamanan di letakkan dalam konteks ketahanan nasional (*Kompas*, 27-1-1992).

Sementara itu dalam pembicaraan dengan Presiden Soeharto, PM Goh Chok Tong mengatakan bahwa masalah penyediaan fasilitas untuk perbaikan dan pemeliharaan kapal-kapal perang AS di Singapura masih tetap dalam rangka *memorandum of understanding* tahun 1990. Kedua pemimpin juga sepakat untuk melanjutkan lagi kerja sama kedua negara, khususnya dalam pengembangan dan pembangunan Pulau Bintan di Riau yang besar manfaatnya bagi kedua pihak (*Kompas*, 27-1-1992).

Para pemimpin dunia, terdiri dari Presiden Rusia Boris Yeltsin, PM Jepang Kiichi Miyazawa, PM Li Peng, PM Australia Paul Keating dan PM Vietnam Vo Van Kiet, menyampaikan selamat atas pelaksanaan KTT ASEAN IV.

Dalam suratnya tanggal 26 Januari 1992 Presiden Rusia, Boris Yeltsin mengatakan bahwa: (1) Rusia menyampaikan hormat kepada negara-negara ASEAN atas pengakuannya terhadap negara Rusia. Hal itu merupakan bukti dukungan ASEAN atas proses demokrasi di Rusia; (2) berdasarkan kenyataan itu kini terbuka kesempatan yang lebih baik bagi ASEAN dan Rusia untuk mengembangkan prakarsa-prakarsa baru guna meningkatkan hubungan. Prakarsa itu didasarkan pada penolakan Rusia atas posisi adi daya dalam hal kepentingan keamanan, stabilitas dan perkembangan sosial ekonomi di Asia Pasifik; (3) Rusia sangat menghormati prinsip-prinsip dasar ASEAN, karenanya akan memelihara dialog politik dengan ASEAN, dan berharap dapat meningkatkan hubungan ekonomi.

PM Jepang, Kiichi Miyazawa, mengatakan: (1) ASEAN agar terus memainkan peranannya untuk mencapai kemakmuran kawasan Asia Pasifik; (2) Jepang siap melangkah bersama dengan negara-negara ASEAN dalam mencapai kemakmuran kawasan Asia Pasifik; (3) perbedaan di antara negara anggota ASEAN, baik dalam hal historis, kultur, populasi penduduk, skala dan kemajuan ekonomi, maupun struktur sosial, terbukti dapat membawa kemajuan berarti bagi ASEAN karena ASEAN mampu mengambil manfaat dari hal-hal yang sifatnya komplementer dan adanya semangat untuk bekerja sama.

PM RRC, Li Peng, mengatakan: (1) ASEAN telah berhasil mempromosikan kerja sama ekonomi regional, pengembangan sosial dan budaya, serta berbagai aspek lain; (2) ASEAN dinilai mampu mendorong ke arah terecapainya penyelesaian masalah Kamboja secara adil dan komprehensif, serta memelihara perdamaian dan stabilitas kawasan; (3) pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN telah berhasil menjadikan kawasan ini sebagai kawasan paling dinamis dalam pertumbuhan ekonomi dunia; (4) Cina dan negara-negara ASEAN adalah sahabat dekat; (5) pemerintah Cina mengharapkan perluasan kerja sama untuk memelihara perdamaian dan stabilitas kawasan serta pembangunan ekonomi.

Sementara itu PM Australia, Paul Keating, mengatakan bahwa Australia menghargai kontribusi ASEAN untuk mengupayakan perdamaian dan kemakmuran kawasan Asia Pasifik. Australia ingin mempererat kerja sama dengan ASEAN, untuk menghadapi masalah di masa yang akan datang (*Kompas*, 27-1-1992).

PM Vietnam, Vo Van Kiet, menyampaikan ucapan selamat kepada enam kepala pemerintahan ASEAN

yang dalam KTT telah mengajak Vietnam dan Laos menandatangani perjanjian persahabatan dan kerja sama (TAC). Vietnam menganggap penandatanganan perjanjian itu sebagai langkah pertama untuk bergabung dalam ASEAN yang dibentuk sejak tahun 1967 (*Suara Karya*, 30-1-1992).

PM Singapura, Goh Chok Tong, mengatakan kepada wartawan di Singapura tanggal 26 Januari 1992 bahwa: (1) KTT ASEAN IV dikatakan sukses apabila mampu melahirkan berbagai inisiatif baru untuk memperkuat keyakinan ASEAN guna menghadapi masa yang akan datang. Salah satu inisiatif baru itu adalah membentuk kawasan perdagangan bebas ASEAN; (2) sejak KTT III di Manila tahun 1987, berbagai perkembangan penting terjadi di dunia. Implikasi dari perubahan itu masih belum jelas dan sulit diperkirakan; (3) ASEAN harus terus melanjutkan usaha menciptakan perdagangan terbuka dan akses pasar. ASEAN harus dapat bersaing dengan Pasar Tunggal Eropa dan NAFTA (*North America Free Trade Area*); (4) sebuah perjanjian tentang pendirian AFTA, akan mendorong kepercayaan dan minat investor pada kawasan Asia Tenggara; (5) ia tidak menutup kemungkinan adanya pendirian Pasar Tunggal ASEAN atau Masyarakat Ekonomi ASEAN; (6) Singapura tidak keberatan terhadap Vietnam dan Laos untuk masuk dalam TAC (*Kompas*, 27-1-1992).

B. JALANNYA SIDANG

Pertemuan Puncak (KTT) ASEAN IV yang dihadiri oleh Sultan Brunei Darussalam, Hassanah Bolkiah, Presiden RI, Soeharto, PM Malaysia, Mahathir Mohamad, PM Muangthai, Anand Panyarachun, Presiden Filipina, Corason Aquino, PM Singapura, Goh Chok Tong dan hadir sebagai peninjau PM Papua Niugini, Rabie Namaliu, berlangsung di Singapura tanggal 27-28 Januari 1992 untuk membahas peningkatan kerja sama ekonomi, politik dan bidang-bidang lainnya.

PM Singapura, Goh Chok Tong, mengatakan pada acara pembukaan KTT itu bahwa: (1) sejak KTT III di Manila, tatanan dunia berubah tanpa kendali. Arti dan masa depan dari tatanan dunia bagi negara-negara Asia Tenggara, belum jelas benar; (2) KTT akan mengidentifikasi, menemukan dan mencari jawaban untuk menghadapi transformasi dunia. Kita tidak dapat lagi berdiri dengan posisi lama; (3) ASEAN akan mengambil keputusan politik penting agar ASEAN semakin kuat. ASEAN akan menyambut masa mendatang dengan lebih percaya diri untuk menghadapi kelompok-kelompok ekonomi dan politik seperti Masyarakat Eropa dan NAFTA; (4) kerja sama regional untuk memacu pertumbuhan ekonomi menjadi kecenderungan global. Pasar Tunggal Eropa

(*Single European Market-SEM*) dan NAFTA, akan menyajikan iklim baru bagi ASEAN. Kedua grup itu, baik terbuka maupun tertutup, pasti akan berpengaruh pada tata ekonomi dan politik dunia; (5) SEM tahun 1992 dengan cakupan pasar 350 juta orang bertotal Produk Domestik Bruto (PDB) US\$4.370 milyar. ASEAN berpenduduk 300 juta tetapi PDB-nya hanya US\$310 milyar.

Pada 10-15 tahun mendatang, SEM yang kini beranggotakan 12 negara, diperkirakan akan meluas menjadi 25 negara akibat masuknya *European Free Trade Association* (EFTA) dan beberapa negara Eropa Timur; (6) situasi itu akan membuat Eropa kembali atraktif untuk investasi. Persaingan untuk merebut modal di pasar internasional bakal meningkat, dan ASEAN pasti terkena akibatnya; (7) kecenderungan regionalisme ekonomi susah untuk dicegah, karena memang menguntungkan negara pesertanya. Sejauh ini baik ME maupun NAFTA memberikan jaminan bahwa blok ekonominya tidak akan protektif. Namun hal itu baru bisa terwujud apabila perundingan perdagangan multilateral Putaran Uruguay berhasil; (8) ASEAN harus aktif mensukseskan Negosiasi Perdagangan Multilateral (MTN) Putaran Uruguay; (9) meskipun SEM dan NAFTA benar-benar terbuka, dampak negatif bagi ASEAN tetap akan ada jika ASEAN tidak memperbaiki daya kompetisinya. Dalam konteks itulah kehadiran pasar bebas ASEAN diperlukan; (10) kerja sama ekonomi ASEAN melalui CEPT untuk menuju AFTA, akan mampu meningkatkan daya tarik ASEAN bagi investasi; (11) ASEAN juga harus memperluas kerja sama ekonomi dengan negara-negara tetangga. ASEAN akan melakukan hal itu dengan Myanmar dan negara-negara Indocina yang mulai membuka ekonominya (*Kompas*, 28-1-1992).

Pada acara yang sama, Presiden Soeharto mengatakan: (1) KTT ASEAN IV memiliki arti sangat penting karena ASEAN berada dalam situasi dunia yang sedang berubah secara fundamental. Berbagai kecenderungan baru muncul dan saling mengait. Tantangan dan peluang baru muncul. Semua itu menuntut ASEAN untuk menentukan arah dan kebijaksanaan baru; (2) selama 25 tahun perjalanan ASEAN, negara-negara ASEAN telah mampu mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, yang merupakan sumbangan besar pada terpeliharanya stabilitas kawasan. Namun, ASEAN tidak boleh cepat berpuas diri. Jalan yang masih ditempuh masih panjang, dan masih banyak yang harus disempurnakan; (3) ASEAN dituntut untuk memberikan jawaban yang tepat demi peningkatan kesuksesan yang selama ini diperoleh. ASEAN harus bersikap lebih dinamis dan berpandangan ke depan; (4) ASEAN sebagai salah satu wilayah strategis di

Asia Pasifik, perlu meningkatkan peranan konstruktifnya untuk mewujudkan kerja sama dan stabilitas serta keamanan. Landasannya, persamaan, keadilan, dan semangat saling menguntungkan di kawasan Asia Tenggara khususnya, dan di Asia Pasifik pada umumnya; (5) konsep ZOPFAN dan prinsip saling menghormati antara negara-negara besar dan kecil, tetap merupakan jawaban yang tepat. Dalam hal ini Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama di Asia Tenggara (TAC), dapat pula digunakan sebagai perangkat formal untuk memperluas hubungan yang harmonis dan kerja sama yang bermanfaat antara ASEAN dan negara lain di Asia Tenggara serta sebagai tahapan mewujudkan ZOPFAN. Perjanjian ini juga memberikan kesempatan kepada negara-negara di luar kawasan untuk ikut menjadi anggotanya. Indonesia menyambut baik keinginan Vietnam dan Laos untuk menjadi anggota TAC; (6) ASEAN perlu ikut aktif menyelesaikan berbagai persoalan yang berkembang. Di forum internasional, ASEAN harus memperkuat posisi untuk menghadapi dan mendorong penyelesaian Putaran Uruguay. Di forum regional, ASEAN harus dapat menarik manfaat yang sebesar-besarnya dari APEC (Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik); (7) agar peranan dan kepentingan ASEAN lebih diperhatikan, ASEAN terlebih dahulu harus memperkuat diri. Kerja sama ekonomi intra-ASEAN harus ditingkatkan; (8) pemikiran untuk mewujudkan kawasan Asia Tenggara menjadi kawasan perdagangan bebas dalam kurun waktu 15 tahun dengan menggunakan konsep CEPT sebagai mekanisme utamanya dapat diterima (*Kompas*, 28-1-1992).

PM Malaysia, Mahathir Mohamad, mengatakan: (1) perkembangan tata ekonomi dan politik global masih tidak menentu, tetapi ASEAN harus siap menghadapi berbagai dampak negatifnya; (2) dengan perkembangan di Kamboja yang mengarah pada penyelesaian politik, ASEAN harus mengubah sikap yang berbeda-beda di masa lalu ke suatu bentuk hubungan yang konstruktif; (3) ASEAN harus mengambil inisiatif untuk mereorganisasikan hubungannya dengan Indocina. Hal itu dapat dimulai dengan menjalin hubungan dekat dan positif dengan mereka, baik secara individu maupun perhimpunan (bersama). Jika mereka ingin menjadi anggota ASEAN, ASEAN harus menyambutnya, setelah mereka menandatangani TAC; (4) Malaysia mengusulkan agar ASEAN mempromosikan ZOPFAN dan Kawasan Bebas Senjata Nuklir (KBSN); (5) ia mempertegas usulnya mengenai pembentukan *East Asia Economic Caucus* (EAEC). Saat masyarakat dan negara-negara membentuk kawasan-kawasan tertentu, maka tidak ada salahnya jika negara-negara Asia Timur juga bersatu secara regional; (6) jika negara-negara di satu kawasan berkonsultasi dan bekerja sama serta berbicara

satu suara, status dan pengaruh mereka akan meningkat. EAEC tidak akan menjadi blok perdagangan atau blok ekonomi. Ia hanya sebuah kaukus, wadah informal bagi negara-negara di kawasan Asia Timur untuk berkonsultasi dan mencari konsensus agar dapat berbicara satu suara dalam berbagai konferensi perdagangan; (7) ia juga mengkritik negara-negara maju yang memboikot ekspor kayu tropis. Kekayaan dan kemajuan teknologi negara maju dapat menghidupkan gurun, dan hutan tropis, daripada menyuruh negara berkembang menghentikan menebang kayu; (8) negara maju mengabaikan isu kebakaran hutan. Negara berkembang, tidak memiliki kemampuan teknologi dan keuangan untuk menangani kebakaran hutan yang kini tidak dipakai di negara-negara maju untuk dimanfaatkan di negara tropis yang miskin (*Kompas*, 28-1-1992).

Dalam sambutannya yang berjudul *Unity and Freedom* (Kesatuan dan Kebebasan) Presiden Corazon Aquino mengatakan bahwa: (1) ASEAN memiliki potensi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonominya. ASEAN dapat menjadi pusat suatu jaringan perdagangan dan hubungan politik yang terbentang dari Wladiwostok sampai Sydney dan dari Singapura sampai San Francisco; (2) partisipasi ASEAN di dalam APEC sangat penting. Kita berharap mampu menata ulang dan sepakat mengenai konsep EAEC sehingga kaukus tersebut dapat mempromosikan kerja sama ekonomi di kawasan ini; (3) ia menyambut gembira atas tercapainya kesepakatan mengenai perlunya sebuah *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation*, yang akan menjadi payung dari berbagai bentuk kerja sama ekonomi intra-ASEAN. *Framework Agreement* yang merupakan usul Filipina ini berisi arahan-arahan dalam kerja sama ekonomi ASEAN; (4) integrasi murni ASEAN tidak mungkin dicapai hanya dengan KTT. Berbagai bentuk pertemuan harus ditingkatkan. Eropa memerlukan waktu setengah abad untuk benar-benar bersatu; (5) ia pun setuju dengan pendapat bahwa kesamaan produk tidak memungkinkan tercapainya integrasi. Pandangan itu pernah dianggap tepat ketika ASEAN tidak memiliki kemampuan teknologi untuk melompat ke abad 21. Tetapi kini, semua negara ASEAN memiliki kemampuan itu. Hanya satu hal yang belum dicapai, yakni membawa semua negara anggota memiliki kemampuan teknologi yang sederajat; (6) meskipun kerja sama ekonomi kini memiliki porsi besar, tetapi porsi kerja sama politik harus tetap mendapat perhatian; (7) kebutuhan akan keamanan bagi masyarakat kawasan harus dijaga, tetapi tetap disesuaikan dengan prinsip dan tujuan ZOPFAN dan KBSN; (8) ia mendukung pembentukan sebuah komite konsultasi ASEAN bagi kerja sama pertahanan (*Kompas*, 28-1-1992).

PM Muangthai, Anand Panyarachun, mengatakan: (1) perubahan dunia juga telah menyentuh kawasan Asia Tenggara dan Indocina, terutama dengan penandatanganan perjanjian perdamaian Kamboja di Paris tanggal 23 Oktober 1991 dan normalisasi hubungan Cina-Vietnam; (2) perubahan ini memberikan kesempatan baru bagi semua negara di Asia Tenggara untuk bekerja sama mencapai perdamaian dan kemakmuran. Ia menyambut baik permintaan Vietnam dan Laos untuk menjadi penandatangan TAC; (3) ide pembentukan suatu kawasan perdagangan bebas bagi ASEAN bukan merupakan barang baru. Kondisi internal dan internasional, sudah cukup matang bagi ASEAN untuk menciptakan suatu bentuk yang pasti menuju integrasi ekonomi yang lebih besar dengan sepakat untuk membentuk AFTA; (4) untuk mencapai AFTA, negara-negara ASEAN akan mengalami kerugian-kerugian. Sektor-sektor yang tidak efisien akan menjadi rapuh terhadap kompetisi. Restrukturisasi industri akan mengakibatkan pengangguran sementara di beberapa negara. Namun dalam jangka panjang, AFTA akan mampu memberikan kompensasi atas kerugian itu; (5) ia mengajak negara-negara ASEAN untuk mendorong negara-negara Indocina dalam memperluas hubungan agar membuka kemungkinan bagi negara-negara Indocina memasuki *mainstream* ekonomi global dan regional; (6) ia mengajak negara-negara ASEAN untuk memperluas kerja sama ke wilayah Asia Pasifik, terutama dengan konsep EAEC dan APEC; (7) negara-negara ASEAN harus memberi perhatian kepada dimensi kemanusiaan dalam pembangunannya untuk meningkatkan kualitas hidup dan keadilan sosial (*Kompas*, 28-1-1992).

Sultan Hassanali Bolkiah mengatakan: (1) perdamaian, saling menghormati hak dan kebebasan sesama negara tetangga, perlu dijaga tanpa menghiraukan perbedaan ukuran dan kekuatan masing-masing negara; (2) situasi damai dan stabil di kawasan Indocina akan merupakan perangsang bagi peningkatan kerja sama ASEAN; (3) perlu mengambil langkah dan inisiatif untuk memperkecil kompleksitas situasi, sementara dalam waktu yang sama mendorong peningkatan kerja sama ekonomi dengan menggunakan cara-cara ASEAN. Peningkatan itu harus mencakup hubungan ASEAN dengan mitra dialog dan negara-negara yang maju ekonominya; (4) perdagangan yang adil dan bebas, sangat dibutuhkan bukan hambatan-hambatan atau bentuk lain dari kebijaksanaan perdagangan unilateral; (5) dengan kekuatannya sekarang, ASEAN optimis untuk menyiapkan diri menghadapi tantangan baru yang terjadi akibat perubahan besar di dunia; (6) rekomendasi mengenai terbentuknya AFTA dalam kurun waktu 15 tahun mendatang dan konsep CEPT merupakan kemajuan yang sangat penting bagi ASEAN, AFTA dan CEPT

merefleksikan komitmen ASEAN pada tata perdagangan yang lebih bebas di kawasannya (*Kompas*, 28-1-1992).

C. DEKLARASI SINGAPURA

KTT diakhiri dengan penandatanganan Deklarasi Singapura 1992 dan dokumen mengenai *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Co-operation* (Kerangka Persetujuan Peningkatan Kerja Sama Ekonomi ASEAN) serta *Basic Agreement on The Common Effective Preferential Tariff for the ASEAN Free Trade Area* (Persetujuan Dasar Tentang Tarif Preferensi Efektif Bersama bagi Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN).

Deklarasi itu menyatakan bahwa ASEAN akan melangkah lebih jauh lagi dalam kerja sama ekonomi dan politik untuk mengamankan perdamaian dan kesejahteraan kawasan. ASEAN secara berkesinambungan akan mengamankan kepentingan kolektifnya guna menanggapi pembentukan kelompok ekonomi kuat dan besar dikalangan negara maju, terutama dengan cara mempromosikan regim ekonomi terbuka dan merangsang kerja sama ekonomi di kawasan ini.

Deklarasi yang meliputi kerja sama politik dan keamanan, arah kerja sama ekonomi ASEAN, kajian ulang hubungan eksternal ASEAN, kerja sama fungsional ASEAN dan restrukturisasi kelembagaan ASEAN itu menyatakan antara lain bahwa: (1) ASEAN harus mengadakan berbagai pertemuan untuk membahas kerja sama baru di bidang keamanan; (2) ASEAN harus meningkatkan hubungan berdasarkan prinsip persahabatan dan kerja sama dengan negara-negara Indocina, menyusul penyelesaian masalah Kamboja; (3) ASEAN sepakat untuk menyambut semua negara di Asia Tenggara menjadi pihak penandatangan *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (TAC); (4) ASEAN akan berusaha agar TAC diakui PBB melalui resolusi PBB. Ini merupakan cerminan komitmen ASEAN pada sentralitas peran PBB untuk memelihara perdamaian dan keamanan dunia serta meningkatkan kerja sama ekonomi, sosial dan politik global; (5) ASEAN secepat mungkin akan memanfaatkan berbagai fora yang sudah melembaga untuk dialog eksternal dalam rangka kerja sama keamanan regional. Peningkatan dialog akan ditempuh melalui lembaga ASEAN-PMC; (6) dialog intra-ASEAN dilihat sebagai satu wahana penting untuk meningkatkan kerja sama keamanan regional ASEAN. Lembaga dialog intra ASEAN yang sudah ada adalah seminar keamanan regional yang sudah dilaksanakan di Manila dan Bangkok, serta lokakarya mengenai Laut Cina Selatan di Bali dan Bandung; (7) ASEAN akan merealisasikan konsep

Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN) dan *Southeast Asian Nuclear Weapon Free Zone* (SEANWFZ) melalui konsultasi dengan negara sahabat; (8) ASEAN akan bekerja sama dengan PBB dan masyarakat internasional untuk menjamin pelaksanaan Persetujuan Paris Oktober 1991. Dalam kaitan ini, ASEAN mendukung seruan Dewan Nasional Tinggi Kamboja (SNC) agar Sekjen PBB segera mengirim UNTAC (*United Nations Transition Administration on Cambodia*) guna menjaga momentum proses perdamaian dan melaksanakan kesepakatan Paris itu; (9) ASEAN menyerukan kepada semua pihak di Kamboja agar secara bersungguh-sungguh melaksanakan proses kerukunan nasional yang sangat penting bagi perdamaian yang kekal di Kamboja; (10) ASEAN akan berperan aktif dalam program internasional untuk rekonstruksi Vietnam, Laos dan Kamboja; (11) KTT anggota DK PBB yang akan datang hendaknya mampu mendorong PBB untuk lebih berperan meningkatkan tata ekonomi dan politik internasional yang seimbang, dan lebih mendemokratisasikan PBB dalam proses pengambilan keputusan untuk memungkinkan lembaga itu efektif dalam proses pengambilan keputusan untuk memungkinkan lembaga itu efektif dalam memikul tanggung jawabnya; (12) ASEAN akan meningkatkan partisipasinya dalam PBB agar organisasi ini mampu menjadi alat utama untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional. ASEAN mendorong cara-cara untuk memperkuat PBB, termasuk peran dan kapabilitasnya untuk menjaga dan menciptakan perdamaian; (13) arahan mengenai kerja sama ekonomi mencakup 18 paragraf (deklarasi bidang politik hanya 10 paragraf) ini mencerminkan sangat dominannya porsi ekonomi dalam KTT ASEAN; (14) para Kepala Pemerintahan ASEAN sepakat menandatangani sebuah *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation* yang merupakan payung dari berbagai bentuk kerja sama ekonomi ASEAN. *Framework Agreement* ini bertujuan mendukung pertumbuhan ekonomi dan pembangunan ASEAN, yang sangat penting bagi stabilitas dan kesejahteraan di kawasan ini; (15) ASEAN sepakat mewujudkan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (AFTA) melalui Skema Tarif Preferensi Efektif Bersama (CEPT) sebagai mekanisme utamanya. AFTA ini akan dicapai dalam waktu 15 tahun sejak 1 Januari 1993 dengan sasaran penurunan tarif sampai 0-5 persen. ASEAN telah sepakat untuk memasukkan 15 kategori barang ke dalam skema CEPT; (16) ASEAN sepakat untuk meningkatkan dan membuka kerja sama dengan negara lain, organisasi ekonomi regional atau multilateral, seperti APEC dan EAEC. ASEAN mendukung tujuan APEC untuk mempertahankan pertumbuhan dan dinamika kawasan Asia Pasifik; (17) ASEAN mengakui bahwa konsultasi mengenai berbagai isu

ekonomi yang menjadi kepentingan EAEC (jika memang diperlukan) dapat memperluas kerja sama di antara negara-negara di kawasan itu, dan mempromosikan perdagangan global yang bebas dan terbuka; (18) ASEAN mengakui pentingnya kerja sama *non-tariff and border* untuk melengkapi liberalisasi tarif dalam perdagangan dan investasi regional yang semakin meningkat, ASEAN akan menjajagi lebih lanjut kerja sama di bidang ini dan menjadikannya sebagai rekomendasi bagi KTT V; (19) upaya bersama untuk meningkatkan pariwisata, terutama *Visit ASEAN Year 1992* akan diteruskan; (20) kerja sama di sektor swasta dengan membuat berbagai kebijaksanaan untuk memperluas investasi intra-ASEAN harus ditingkatkan; (21) kerja sama di bidang keamanan energi, konservasi dan riset energi alternatif, alih iptek, dan pengembangan sumber daya manusia perlu ditingkatkan; (22) selain akan memegang teguh prinsip perdagangan bebas dan terbuka seperti dijanjikan GATT, ASEAN akan bekerja secara kolektif untuk memastikan bahwa Putaran Uruguay menangani kekhawatiran dan kepentingan perekonomian ASEAN, serta melakukan pendekatan dan sikap pragmatis dalam menggunakan naskah Rancangan Teks Akhir seperti yang ada pada 20 Desember 1991, sebagai dasar untuk negosiasi. ASEAN menyerukan negara niaga utama untuk menyelesaikan perselisihan mereka tentang perdagangan hasil pertanian dan bidang lain, dengan menggunakan Rancangan Teks Akhir tersebut agar perundingan Putaran Uruguay segera berhasil; (23) ASEAN akan mengintensifkan hubungan kerja sama dengan mitra dialognya, serta melakukan konsultasi dengan negara maupun lembaga internasional nondialog yang berkepentingan. Bila dipandang perlu ASEAN akan memperkuat mekanisme yang sudah ada dan mengembangkan yang baru, khususnya dengan mitra ekonominya yang utama; (24) kesadaran mengenai arti pentingnya semakin dimasyarakatkan melalui perluasan studi ASEAN sebagai bagian dari studi mengenai Asia Tenggara di kurikulum sekolah dan perguruan tinggi, termasuk pengenalan program pertukaran mahasiswa ASEAN di sekolah menengah; (25) ASEAN harus meningkatkan solidaritas dan identitasnya, disamping pengembangan sumber daya manusia. Kerja sama dalam bentuk ini harus diarahkan kepada suatu rencana pendirian sebuah Universitas ASEAN; (26) negara anggota ASEAN akan berperan aktif untuk melindungi lingkungan dengan terus bekerja sama memperkuat prinsip pembangunan berkesinambungan dan mengintegrasikannya ke dalam semua aspek pembangunan. ASEAN akan meningkatkan kerja sama lingkungan, khususnya untuk mengatasi polusi lewat tapal batas negara, bencana alam, kebakaran hutan, dan kampanye antihutan tropis; (27) ASEAN mengharapkan kepada negara maju

untuk membantu menjaga lingkungan internasional yang sifatnya mendukung pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Hal itu agar tercermin dalam hasil Konferensi Lingkungan dan Pembangunan PBB di Rio de Janeiro tahun 1992; (28) ASEAN akan meningkatkan kerja sama untuk mengatasi penyalahgunaan narkoba dan perdagangan narkoba di tingkat nasional, regional, dan internasional. Upaya terkoordinasi juga akan dilakukan untuk membrantas penyakit AIDS, misalnya dengan saling tukar informasi mengenai AIDS; (29) restrukturisasi kelembagaan ASEAN perlu diadakan untuk memperkuat ASEAN. Dalam rangka ini mereka sepakat untuk menyelenggarakan KTT 3 tahun sekali dengan pertemuan informal Kepala Pemerintahan pada selang waktu di antaranya; (30) struktur organisasi Sekretariat ASEAN perlu diperkuat. Sekjen Sekretariat ASEAN akan diganti dengan Sekjen ASEAN yang diberikan mandat untuk mengambil inisiatif, memberi saran, mengkoordinasikan, dan melaksanakan aktivitas ASEAN. Sekjen ASEAN berstatus Menteri. Sementara staf profesional pada Sekretariat ASEAN dipilih berdasarkan prinsip rekrutmen terbuka dan jumlahnya untuk setiap negara didasarkan pada kuota dengan sasaran menjaga keseimbangan antar semua negara anggota di Sekretariat ASEAN; (31) lima komite ekonomi ASEAN akan dibubarkan dan SEOM (pertemuan pejabat senior bidang ekonomi) akan menangani seluruh kerja sama ekonomi ASEAN; (32) ASEAN sepakat untuk mendirikan sebuah lembaga baru setingkat Menteri yang akan mengawasi, mengkoordinasikan, dan mengkaji ulang pelaksanaan perjanjian CEPT untuk menuju AFTA (*Kompas*, 29-1-1992).

PM Goh Chok Tong mengatakan pada penutupan KTT itu bahwa Deklarasi Singapura menetapkan agenda baru bagi ASEAN karena deklarasi itu meletakkan tujuan dan pendekatan-pendekatan yang merefleksikan kepentingan utama masyarakat dan negara-negara ASEAN. Bila hal itu dilaksanakan dengan baik, maka pada KTT mendatang ASEAN akan membuat sejumlah kemajuan sebagaimana telah dilakukan dalam empat tahun terakhir sejak KTT Manila 1987.

Presiden Corazon Aquino mengatakan: (1) setelah menyetujui mekanisme-mekanisme untuk melaksanakan liberalisasi perdagangan intra-ASEAN, ASEAN perlu segera mempertimbangkan langkah-langkah yang tepat untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Kesepakatan Payung Mengenai Peningkatan Kerja Sama ASEAN; (2) para pejabat ASEAN agar melihat masalah yang berkembang yang membantu struktur dan mekanisme yang dituntut untuk memperluas perdagangan intra-ASEAN, di samping perdagangan ASEAN dengan negara-negara

di luar kawasan; (3) suatu konsensus regional mengenai kerja sama keamanan perlu dikembangkan, yang tidak hanya menjadi dasar keamanan di kawasan dalam arti luas, tetapi juga untuk memperkuat dasar kerja sama intra-ASEAN yang lebih luas, sebagaimana terlihat dalam model-model integrasi ekonomi di bagian dunia lainnya; (4) KTT Singapura adalah yang terakhir saya hadir sebagai Presiden Filipina. Pada tanggal 30 Juni 1992 saya secara resmi akan menyerahkan jabatan kepresidenan kepada presiden terpilih.

Sementara itu PM Anand Panyarachun mengatakan: (1) meskipun banyak hal yang disepakati dalam KTT itu namun masih banyak yang harus dikerjakan; (2) keputusan KTT untuk mengadakan pertemuan informal Kepala Pemerintahan ASEAN di antara KTT resmi memungkinkan dilakukannya peningkatan koordinasi untuk menghadapi berbagai perubahan-perubahan yang terjadi; (3) ASEAN perlu membantu rekonstruksi ekonomi di Kamboja, Laos dan Vietnam, terutama melalui perluasan hubungan perdagangan dan ekonomi yang akan memperkuat perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara (*Suara Pembaruan*, 29-1-1992).

PM Mahathir Mohamad mengatakan dalam jumpa pers seusai penutupan KTT bahwa: (1) konsep EAEC kini diserahkan kepada Pertemuan Para Pejabat Senior untuk dikaji lebih lanjut. Jika Jepang dan Korea tidak ikut, gagasan EAEC kurang ideal. Negara yang mempengaruhi pandangan kedua negara itu agar mengerti tujuan EAEC yang sebenarnya; (2) kalangan bisnis di kedua negara itu telah memberi tanggapan positif terhadap konsep EAEC.

PM Goh Chok Tong mengatakan bahwa konsep EAEC sebagaimana tercantum dalam deklarasi Singapura, apabila dirasa perlu dapat menyumbangkan perluasan kerja sama di antara kekuatan-kekuatan ekonomi di kawasan itu bagi peningkatan sistem perdagangan global yang bebas dan terbuka (*Suara Pembaruan*, 29-1-1992).

Menteri Industri dan Perdagangan Malaysia, Datuk Rafidah Aziz, mengatakan bahwa dewasa ini Malaysia sudah dapat menawarkan 3.717 jenis barang jadi dan 295 jenis produk pertanian yang sudah diolah untuk dimasukkan dalam pengaturan CEPT, dengan penurunan tarif mencapai 0-5 persen. Selain itu terdapat 121 jenis barang jadi dan 586 jenis produk pertanian yang sudah diolah yang siap diturunkan tarifnya menjadi 20 persen.

Menko Ekuin Radius Prawiro mengatakan: (1) memasukkan barang-barang modal dari negara-negara ASEAN dalam pengaturan CEPT menuju AFTA mempunyai arti yang penting; (2) ASEAN

akan menjadi pasaran yang luas bagi barang-barang yang dihasilkan negara-negara anggota; (3) untuk menghadapi pelaksanaan AFTA, kebijaksanaan deregulasi di Indonesia akan terus dilanjutkan; (4) para Kepala Pemerintahan telah sepakat mengenai dewan yang akan mengawasi pelaksanaan CEPT adalah tingkat para Menteri.

Menlu Ali Alatas mengatakan: (1) kalangan militer dapat diikutsertakan dalam dialog masalah keamanan melalui *Post Ministerial Conference* (PMC), yang dalam deklarasi Singapura disepakati sebagai tempat untuk melakukan dialog keamanan; (2) selama ini kalangan militer sudah ikut dalam pertemuan-pertemuan ASEAN yang mengadakan dialog tentang keamanan (*Suara Pembaruan*, 29-1-1992).

D. REAKSI DAN KOMENTAR

Sekretaris FKP DPR B.P. Messakh mengatakan di Jakarta tanggal 29 Januari 1992 bahwa: (1) meskipun AFTA mampu mengantisipasi kerja sama ekonomi ASEAN di masa mendatang, namun pemerintah dan para pengusaha diharapkan mampu mengkaji pengaruh dari untung ruginya, sebagai akibat dari pemberlakuan AFTA itu; (2) kebijaksanaan itu menguntungkan Indonesia, namun sebaliknya tidak tertutup kemungkinan adanya peluang-peluang yang kurang menguntungkan bagi Indonesia; (3) negara-negara ASEAN pada umumnya mempunyai komoditi pertanian yang sama, sehingga sulit untuk memasuki pasaran diantara sesama negara ASEAN. Dengan demikian tidak ada jalan lain kecuali menuju spesialisasi komoditi, sehingga dapat memasuki pasaran bebas; (4) jika diterapkan kebijaksanaan bebas bea masuk maka yang berlaku adalah harga pokok (ongkos produksi) yang sangat dipengaruhi tingkat efisiensi. Sedangkan jika masih tetap *high cost* meskipun bebas bea masuk, harga komoditi Indonesia tidak dapat bersaing dengan produk negara lain yang memasuki pasaran ASEAN.

Wakil Ketua Komisi APBN Aberson Marie Sihalo mengatakan: (1) kesepakatan mengenai AFTA akan membawa pengaruh besar bagi perkembangan industri dan jasa dalam negeri. Industri kita dipaksa meningkatkan efisiensi, produktivitas dan kualitas. Tanpa hal itu meskipun ada bebas bea masuk, produk dan jasa dalam negeri tidak dapat memasuki pasaran secara kompetitif; (2) kesepakatan itu merupakan langkah maju yang dilakukan oleh para pemimpin negara-negara ASEAN. Jika untuk tahap awal bebas bea masuk tersebut hanya mencakup 15 jenis komoditi, diharapkan dalam 15 tahun mendatang sudah mencakup semua jenis komoditi; (3) manfaat lain yang diperoleh dari kesepakatan itu adalah semakin

berkurangnya bahkan menghilangnya berbagai jenis monopoli dan proteksionisme (*Media Indonesia*, 30-1-1992).

Pengamat masalah ekonomi Priasmoro Prawiroardjo mengatakan: (1) dengan terbentuknya AFTA, pemerintah Indonesia harus segera melakukan deregulasi di sektor riel serta meningkatkan penanaman modal asing di dalam negeri, sebagai antisipasi di dalam iklim perdagangan bebas antarnegara ASEAN; (2) jika deregulasi sektor riel tidak segera dilaksanakan, maka hanya sedikit produk kita yang mampu bersaing dalam waktu 15 tahun sesuai ketentuan AFTA; (3) apabila Indonesia tidak menyiapkan strategi jauh-jauh sebelumnya, bukan tidak mungkin akan dibanjiri oleh barang-barang yang sama dari negara tetangga. Akibatnya akan merugikan produsen Indonesia, karena produknya kalah bersaing; (4) untuk tetap mendorong pertumbuhan ekonomi dan tidak menimbulkan kondisi yang cepat memanas (*overheated*), maka penanaman modal asing harus digalakkan, karena tidak akan memberatkan neraca pembayaran, dan juga tidak mempercepat laju inflasi; (5) tidak ada masalah bagi usaha perbankan sebagai akibat diberlakukannya AFTA (*Media Indonesia*, 30-1-1992).

Pengamat masalah internasional dari CSIS, Jusuf Wanandi mengatakan: (1) KTT ASEAN IV telah membuka lembaran baru yang penting dalam sejarah kerja sama ASEAN. Untuk pertama kali sejak ASEAN berdiri tahun 1967 KTT membahas masalah politik dan keamanan dalam kerangka ASEAN, dan mendorong kerja sama ekonomi antar anggota ke arah suatu integrasi ekonomi kawasan; (2) semua keputusan KTT menjadi tidak berarti, bila tidak dilakukan secara sungguh-sungguh. ASEAN sering mengambil keputusan penting, tetapi sering tidak ada tindak lanjutnya; (3) keputusan untuk membahas masalah politik dan keamanan dalam kerangka ASEAN itu sangat penting. Apabila pembahasan di bidang politik itu tidak hanya dilakukan pada tingkat Menlu, yaitu pada Pertemuan Tahunan Menlu ASEAN (*Annual Ministerial Meeting-AMM*) dan Pertemuan Menlu ASEAN dengan Negara Mitra Dialog (*Post Ministerial Conference-PMC*), melainkan juga pada tingkat pejabat tinggi ASEAN (*Senior Official Meeting-SOM*); (4) bidang politik dan keamanan diterima sebagai bagian dari kerja sama yang dipersiapkan sejak pada tingkat SOM. Selain itu, pembahasan bukan hanya dikalangan ASEAN sendiri (*intra-ASEAN*), tetapi juga dengan negara mitra dialog di kawasan, untuk melengkapi dan memantapkan kerja sama ASEAN; (5) keputusan untuk memasukkan pembahasan soal politik dan keamanan dalam kerangka ASEAN merupakan langkah yang revolusioner,

atau membuka era baru. Sebab sejak ASEAN berdiri tahun 1967, masalah politik dan keamanan selalu diletakkan paling belakang. Malahan pada *ASEAN Concord* yang dihasilkan pada KTT ASEAN I tahun 1976, disebutkan kerja sama keamanan itu dilakukan di luar kerangka ASEAN; (6) untuk dapat mencapai suatu kerja sama ekonomi yang penting, diperlukan kerja sama bidang keamanan dalam arti luas (*comprehensive security*) sebagai penunjang; (7) meskipun kerja sama bidang pertahanan tidak secara khusus disebut, namun kerja sama bidang keamanan dalam arti luas pada akhirnya akan mencakup pula bidang pertahanan. Kerja sama pertahanan yang selama ini berjalan baru dalam kerangka bilateral dan trilateral, dan apabila nanti akan menjadi kerja sama pertahanan yang multilateral, harus memenuhi beberapa perkembangan terlebih dahulu. Ini tidak berarti bahwa semua bidang kerja sama pertahanan akan digarap. Tetapi bidang tertentu saja seperti misalnya kerja sama intelejen dan pengawasan jalur pelayaran (*sea lanes of communication*) yang penting untuk menunjang bidang ekonomi, tanpa harus menjadi pakta militer; (8) ajakan Kepala Pemerintahan ASEAN seperti yang disebut dalam Deklarasi Singapura 1992 untuk meningkatkan kerja sama dan mengadakan dialog bidang keamanan dengan negara mitra dialog merupakan hal yang penting guna mendapatkan tanggapan yang lebih serius dari negara mitra dialog; (9) ASEAN harus ikut andil untuk mempengaruhi pembentukan orde internasional baru, paling tidak untuk kawasan Asia Tenggara (*Kompas*, 31-1-1992).

Pengamat masalah internasional dari CSIS juga, Hadi Soesatro, mengatakan: (1) bentuk kesatuan ekonomi mempunyai tingkatan yang berbeda-beda kadar integrasinya. Ada kemungkinan bahwa dalam 15-25 tahun dari sekarang ASEAN belum akan mencapai suatu integrasi yang sangat tinggi kadarnya, seperti yang dicapai oleh Masyarakat Eropa, tetapi yang terpenting adalah bahwa dalam KTT IV itu untuk pertama kali ASEAN telah memutuskan untuk melangkah ke arah integrasi ekonomi; (2) dalam Deklarasi Bangkok yang merupakan deklarasi pembentukan ASEAN, tujuan kerja sama ekonomi yang dirumuskan waktu itu tidak diarahkan pada suatu integrasi ekonomi; (3) perubahan lingkungan eksternal dan internal di kawasan ASEAN sendiri menjadikan integrasi ekonomi itu suatu keharusan. Meskipun AFTA merupakan bentuk integrasi ekonomi pada tingkatan pertama, tetapi mempunyai arti penting, karena dengan demikian ASEAN menciptakan suatu identitas ekonomi. Dengan identitas ekonomi diharapkan di satu pihak ASEAN akan menjadi lebih menarik bagi dunia, dan sekaligus memperkuat *bargaining leverage* ASEAN; (4) apabila pencapaian AFTA lebih cepat

maka keadaannya akan lebih baik, mengingat perubahan dunia yang sangat cepat; (5) diperlukan upaya-upaya nasional untuk merumuskan kebijaksanaan Indonesia supaya pelaksanaan dari CEPT ke AFTA dapat dipersingkat waktunya. Bahkan kalau perlu tahun 2000 sudah dapat dicapai; (6) apabila 15 kelompok komoditi yang akan masuk dalam daftar CEPT dilakukan secara konsisten dan konsekuen, maka pada akhir tahun 1998 atau pertengahan 1999, ekonomi ASEAN akan mengalami perubahan yang sangat berarti. Tetapi apabila negara anggota ASEAN dalam prosesnya mengeluarkan komoditi-komoditi, dan memasukkan ke dalam *exclusion list*, maka tidak akan terjadi apa-apa. Sama keadaannya dengan *Preferential Trade Arrangement* (PTA) yang telah disepakati dulu; (7) pembentukan kantor pada tingkat Menteri untuk mengawasi pelaksanaan CEPT dan merekomendasikan kelompok komoditi yang dapat dimasukkan ke dalam CEPT mempunyai arti penting untuk dapat memonitor implementasi kesepakatan yang telah dicapai, dan merekomendasikan komoditi yang bisa masuk; (8) Malaysia seharusnya menyadari bahwa semua negara ASEAN sudah setuju bila EAEG berbentuk semacam *caucus*, sehingga tidak perlu dipersoalkan lagi, yang perlu dicari adalah modus dan modalitasnya agar supaya dapat segera mulai; (9) salah satu cara untuk menjadikan EAEG dapat berjalan, adalah menamakan *caucus* dalam kerangka APEC. Hal itu tidak berarti bahwa ada keterikatan antara *caucus* dan APEC; (10) penyebutan pembentukan *caucus* dilakukan dalam kerangka APEC, hanyalah suatu taktik agar *caucus* itu bisa dilaksanakan (*Kompas*, 31-1-1992).

Direktur Informasi pada Departemen Luar Negeri AS, Joseph Snyder, mengatakan dalam jumpa pers di Washington, tanggal 29 Januari 1992 bahwa AS mendukung pembentukan AFTA. AS mendukung usaha-usaha peningkatan integrasi ekonomi dan kerja sama di lingkungan ASEAN.

Asisten senior pada biro urusan Asia dari Departemen Luar Negeri Jepang, Susumu Yamagami, mengatakan bahwa Deklarasi Singapura akan mewujudkan sistem perdagangan bebas multilateral yang penting bagi pertumbuhan ekonomi global. Deklarasi itu mengungkapkan stabilitas ekonomi dan politik di wilayah Asia Pasifik.

Pengamat masalah ekonomi Kojira Sakurai juga mengatakan bahwa suatu wilayah dagang bebas akan mendorong penanaman modal langsung dari luar, seperti misalnya dari Jepang (*Suara Pembaruan*, 30-1-1992).

II. KERJA SAMA EKONOMI

A. KERJA SAMA PERDAGANGAN DAN PARIWISATA

— *Pencanangan Visit ASEAN Year 1992*

Ketika mencanangkan Tahun Kunjungan Wisata ASEAN 1992 atau Visit ASEAN Year 1992 (VAY '92) yang disiarkan TVRI tanggal 1 Januari 1992, Presiden Soeharto mengatakan bahwa: (1) dalam tahun 1992 dunia akan terus bergerak makin menjadi satu, bangsa-bangsa akan semakin saling membutuhkan dan komunikasi yang makin canggih serta transportasi yang makin cepat dan nyaman makin mendorong proses globalisasi; (2) kawasan Asia Tenggara yang damai, tenteram, memiliki panorama yang mengagumkan dan kebudayaan yang beragam mempunyai peluang besar untuk mengembangkan pariwisata; (3) Indonesia dan bangsa-bangsa ASEAN lainnya menginginkan agar tahun 1992 wisatawan dari seluruh penjuru dunia berbondong-bondong mengunjungi ASEAN; (4) ASEAN harus memperbaiki kekurangan yang masih ada dan membuatnya lebih baik lagi hal-hal yang telah dianggap baik agar dapat mengejar ketinggalannya dalam memberikan pelayanan yang sejajar dengan bangsa-bangsa lain yang telah maju di bidang kepariwisataan (*Kompas*, 2-1-1992).

Menparpostel Soesilo Soedarman mengatakan pada pencanangan VAY '92 tanggal 1 Januari 1992 di Silang Monas Jakarta yang dihadiri oleh Gubernur DKI Wiyogo Atmodarminto dan para duta besar dari ASEAN bahwa: (1) VAY '92 dimaksudkan untuk menyebarluaskan keberhasilan ASEAN kepada masyarakat dunia; (2) VAY '92 merupakan salah satu wujud pernyataan bangsa-bangsa ASEAN untuk membangun masa depan yang lebih baik dalam suasana persahabatan, kerja sama, saling menghormati dan saling pengertian atas dasar kedaulatan masing-masing negara; (3) VAY '92 selain merupakan Tahun Kunjungan Indonesia yang kedua, sekaligus merupakan kesempatan untuk mengatasi kelemahan yang masih ada dalam menyongsong dasawarsa kunjungan Indonesia (*Antara*, 2-1-1992).

Pada kesempatan yang sama, Dirjen Pariwisata, Joop Ave mengatakan bahwa: (1) target VAY '92 dapat menjaring 25 juta wisatawan mancanegara dan diharapkan 2,9 juta wisatawan itu akan masuk ke daerah tujuan wisata di Indonesia; (2) jumlah wisatawan mancanegara yang berkunjung ke ASEAN dalam tahun 1990 sekitar 22 juta orang antara lain Indonesia 2,1 juta orang, Filipina 1,2 juta orang, Malaysia 7,4 juta orang, Muangthai dan Singapura masing-masing 5,3 juta orang, dan Brunei Darussalam 480.000 orang; (3) pangsa pasar utama pariwisata ASEAN adalah Jerman, Jepang dan Australia, se-

dangkan Amerika Serikat, Kanada, Masyarakat Eropa kecuali Jerman, negara-negara Skandinavia, Hongkong, Taiwan dan Korea Selatan sebagai pasar pendukung; (4) program VAY memperoleh dukungan dana sekitar US\$3 juta atau sekitar Rp6 milyar antara lain dari iuran anggota sebesar US\$339.000, Jepang US\$500.000, Korea Selatan US\$140.000 dan Masyarakat Eropa US\$2, 68 juta serta dukungan dari American Express berupa kartu kredit resmi VAY '92 (*Antara*, 2-1-1992).

Direktur Niaga Garuda Indonesia, Soenaryo mengatakan bahwa: (1) perusahaan penerbangan ASEAN telah menetapkan potongan tarif khusus sebesar 40%-50% kepada penumpang selama VAY '92; (2) *ASEAN Circle Fair* merupakan kesepakatan untuk mempromosikan paket-paket wisata khusus yang terdiri dari unsur hotel, transportasi dan perjalanan wisata ASEAN dengan tema *The World Only 6 in 1 Tropical Paradise* (*Antara*, 2-1-1992).

Sementara itu, Gubernur Jawa Timur, Soelarso mengatakan pada pencanangan VAY '92 di Surabaya tanggal 2 Januari 1992 bahwa: (1) Jawa Timur ikut menyemarakkan pariwisata ASEAN ini sebagai Tahun Kunjungan Wisata Indonesia yang kedua; (2) Dati II kini harus mampu menyelenggarakan atraksi maupun acara wisata dengan menampilkan kesenian daerah, makanan khas daerah dan kerajinan hasil produksinya; (3) sapta pesona di Jawa Timur perlu ditingkatkan agar wisatawan yang berkunjung kerasan dan merasa puas, sebab kepuasan secara tidak langsung merupakan promosi; (4) untuk meningkatkan pariwisata di Jawa Timur perlu dukungan berbagai pihak termasuk internasionalisasi Bandara Juanda yang merupakan pintu gerbang masuknya wisatawan mancanegara ke Jawa Timur (*Surabaya Post*, 2-1-1992).

Pada kesempatan itu, Kepala Dinas Pariwisata Jawa Timur, Drs. Soedjarwo Soerono mengatakan bahwa: (1) Jawa Timur tetap potensial menjadi salah satu tujuan wisata di Indonesia karena keberhasilannya dalam VIY 1991; (2) Jawa Timur sebagai wakil Indonesia dalam *ASEAN Tourism Forum* di Penang Malaysia tanggal 20 Januari akan menunjukkan kebolehanannya dalam atraksi seni budayanya; (3) untuk mengatasi kekurangan hotel kecil di daerah obyek wisata yang tersebar dan sulit dijangkau melalui darat, Jawa Timur harus membangun lapangan terbang perintis di Jember dan Banyuwangi; (4) agen-agen perjalanan wisata dan pemilik hotel agar lebih gencar mempromosikan wisata dalam negeri daripada mengirim wisata domestik ke luar negeri (*Surabaya Post*, 2-1-1991).

Direktur Eksekutif Pusat Informasi Pariwisata ASEAN, Abdullah Jonid mengatakan kepada pers di

Kuala Lumpur tanggal 3 Januari 1992 bahwa: (1) meskipun Amerika Serikat menolak memberikan dana, dan Australia, Selandia Baru serta Kanada tidak memberikan perhatian terhadap VAY '92, namun Jepang, Masyarakat Eropa dan Korea Selatan sepakat untuk membantu mempromosikan VAY '92; (2) program VAY '92 untuk memacu peningkatan kunjungan wisatawan mancanegara ke kawasan ini dan menjadikan ASEAN sebagai daerah tujuan wisata utama (*Antara*, 4-1-1992).

Pada resepsi pencahangan VAY '92 di Jakarta tanggal 3 Januari 1992, Menparpostel Soesilo Soedarman mengatakan bahwa: (1) ASEAN telah tumbuh menjadi model kerja sama regional yang berhasil dalam mengembangkan ekonomi, sosial, budaya dan politiknya; (2) VAY '92 untuk meningkatkan kerja sama dan memperingati 25 tahun berdirinya ASEAN; (3) pelaksanaan VAY '92 perlu memperhatikan keorisinalan budaya dan kelestarian alam yaitu menghindari pengaruh dominasi budaya asing terhadap budaya ASEAN serta pengembangan obyek wisata tanpa merusak kelestarian lingkungan; (4) ASEAN harus memperkuat kesatuan budaya, politik, ekonomi mereka untuk menuju masa depan yang lebih cerah (*Kompas*, 6-1-1992).

Kepala Manajer Umum PT Pitoby Tour and Travel Kupang, Drs. Yohakim Duu mengatakan kepada pers di Kupang tanggal 4 Januari 1992 bahwa: (1) 130 wisatawan mancanegara (Wisman) dengan menggunakan kapal *Caledonian Star* berbendera Amerika merupakan wisman perdana yang berkunjung ke Kupang; (2) PT Pitoby Tour and Travel Kupang mempunyai tiga group wisata tetap yakni *Travel Contac Overseas* (TCO), *Cross Country* keduanya dari Belanda dan *Nagasari* dari Jerman; serta tiga group tidak tetap yakni *Seat Track*, *Houser* dari Jerman dan *Wisata News Paper* dari Australia; (3) group tetap melakukan kunjungan setiap bulan dengan jumlah wisatawan antara 60-70 orang sedang group tidak tetap dua bulan sekali rata-rata 15 wisman (*Pelita*, 6-1-1992).

B. KERJA SAMA PANGAN, PERTANIAN DAN KEHUTANAN

— Konferensi Pangan ASEAN

Konferensi Pangan ASEAN IV berlangsung di Jakarta tanggal 17-23 Februari 1992 dihadiri oleh 350 orang peserta dari negara-negara ASEAN, untuk membahas standar perbaikan mutu pangan dan berbagai kriterianya.

Presiden Soeharto mengatakan dalam pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) pangan merupakan komoditi strategis bagi kehidupan setiap bangsa sebab me-

nyangkut hajat hidup orang banyak, merupakan sumber gizi dan energi utama serta lapangan kerja bagi penduduk negara-negara ASEAN; (2) ketidakseimbangan penyediaan dan permintaan pangan, ketidakstabilan harga dan penyediaan pangan dapat menimbulkan keresahan masyarakat dan mengganggu stabilitas bangsa; (3) tantangan bagi masyarakat dunia di abad ke-21 adalah mencukupi kebutuhan pangan dengan kualitas gizi yang memadai bagi penduduk dunia yang terus bertambah; (4) pengangkutan dan distribusi pangan sangat menentukan bagi pemenuhan kebutuhan pangan manusia, sebab surplus pangan, kelaparan dan kekurangan gizi dapat terjadi pada waktu yang bersamaan karena pengangkutan yang kurang baik, rendahnya daya beli dan kurangnya informasi; (5) pangan cukup penting bagi keberhasilan pembangunan karena itu pembangunan di Indonesia memberi prioritas utama pada upaya peningkatan produksi pangan; (6) keberhasilan Indonesia dalam swasembada pangan selama dasawarsa yang lalu akan terus dipertahankan, meskipun kebutuhan beras terus meningkat; (7) upaya peningkatan produksi beras di tahun mendatang akan lebih sulit, karena itu perlu kerja keras dengan mengembangkan cara-cara baru serta kampanye panganekaragaman menu makanan rakyat untuk mengurangi ketergantungan pada beras (*Kompas*, 18-2-1992).

Prof.Dr. FG.Winarno mengatakan dalam pertemuan itu bahwa: (1) perdagangan pangan internasional saat ini selain dikacaukan oleh masih banyaknya organisasi internasional yang masih menyusun standar produk pangan mereka, juga diperparah oleh standar dari negara-negara pengekspor yang lebih keras yang berlaku di dunia internasional; (2) di tingkat internasional seharusnya berlaku satu standar untuk setiap jenis pangan yang diterima oleh semua negara; (3) sejalan dengan keamanan dan kesehatan pangan pelaksanaan standar pangan yang baku semakin penting untuk mengurangi hambatan perdagangan internasional; (4) mutu pangan saat ini tidak hanya terletak pada nilainya, tetapi juga pada keamanannya untuk dikonsumsi; (5) standar pangan dapat dijadikan dasar bagi ditandatanganinya suatu persetujuan, karena memungkinkan bagi terciptanya praktek perdagangan yang jujur dan memperlancar perdagangan internasional; (6) dari perspektif ekonomi masalah pangan secara jelas dapat menggambarkan pola hubungan saling ketergantungan antar-negara; (7) keamanan pangan yang menjadi masalah saat ini adalah hama tanaman pangan, pencemaran akibat penggunaan pestisida dan pencemaran lingkungan (*Kompas*, 19-2-1992).

Pertemuan sepakat untuk: (1) meningkatkan mutu kehidupan masyarakat luas sebagai konsumsi pangan; (2) meningkatkan mutu gizi serta keamanan makanan;

(3) meningkatkan pendayagunaan bioteknologi pangan dan perbaikan kebiasaan makan masyarakat; (4) konferensi pangan ke-4 tahun 1994 dilangsungkan di Malaysia (*Angkatan Bersenjata*, 21-2-1992).

III. KERJA SAMA KEAMANAN

Masalah kerja sama keamanan dan pertahanan antarnegara ASEAN menjadi pembicaraan hangat di kalangan para pengamat akhir-akhir ini sehubungan dengan pemindahan fasilitas militer AS dari Filipina ke Singapura.

Mantan Menlu Indonesia Mochtar Kusumaatmadja mengatakan dalam seminar yang diadakan oleh *Indonesia Executive Circle*, di Jakarta tanggal 22 Januari 1992 bahwa: (1) kerja sama keamanan dan pertahanan antarnegara ASEAN sebaiknya tidak hanya ditangani oleh militer saja, tetapi juga harus melibatkan Departemen Luar Negeri, sebab kerja sama dalam ASEAN harus merupakan kombinasi untuk menciptakan mekanisme konsultasi antarnegara ASEAN. Di samping itu juga latihan militer; (2) meskipun pelaksanaannya tidak mudah, namun kemampuan untuk membentuk mekanisme konsultasi itu akan merupakan langkah besar dalam penentuan politik. Mekanisme konsultasi tidak melulu membahas masalah militer; (3) ia tidak sependapat dengan pernyataan yang mengatakan bahwa kerja sama keamanan, militer dan pertahanan di ASEAN selalu diidentifikasi dengan pakta. Pakta hanya membantu sesama anggotanya bila ada anggota terlibat perang atau konflik atau terkena campur tangan asing dalam bentuk perang atau konflik. Indonesia harus dapat meyakinkan bahwa koordinasi militer bukanlah pakta (*Kompas*, 23-1-1992).

Mantan Dubes RI untuk AS, Hasnan Habib, mengatakan bahwa ASEAN bukan asosiasi kemiliteran melainkan telah memasukkan pula unsur kerja sama bilateral bahkan trilateral dalam pengaturan keamanan yang selama ini tercantum di luar kerangka kerja sama asosiasi tersebut.

Sementara itu Mantan Gubernur Lemhanas Soebijakto mengatakan bahwa: (1) perlu diselenggarakan kerja sama multilateral di bidang keamanan antarnegara ASEAN; (2) ASEAN terlihat alergis terhadap kerja sama multilateral di bidang keamanan, karena khawatir dianggap sebagai pakta. Kini pakta sudah tidak relevan lagi; (3) pembentukan kerja sama keamanan tidak terlalu sulit, mengingat pembentukan itu memiliki proses, prosedur, maupun kerangka yang hampir sama dengan sebuah pakta (*Kompas*, 23-1-1992).

Prof. Dr. Juwono Sudarsono mengatakan bahwa: (1) perlu dikaji ulang tentang pengaturan keamanan di Asia Tenggara; (2) pemindahan pangkalan Subic dan Clark sebagai tahap menuju ke suatu yang mandiri

atau masa transisi. Dalam masa transisi diperlukan adanya MOU; (3) upaya yang ditempuh oleh negara ASEAN selama ini, baik melalui kesediaan menjadi pangkalan logistik, fasilitas, maupun cara lain, tetap melanggengkan ketergantungan Asia Tenggara terhadap AS (*Kompas*, 23-1-1992).

IV. KERJA SAMA NON-PEMERINTAH

— LOKAKARYA LSM III

Lokakarya Lembaga Swadaya Masyarakat ASEAN III berlangsung di Jakarta tanggal 26-29 Februari 1992, diikuti 107 orang peserta dari ASEAN dan beberapa peninjau dari *The Colombo Plan Bureau* untuk membahas masalah pelatihan pendidikan pencegahan, treatment, rehabilitasi dan purna rawat pencandu narkoba serta pelatihan pengurangan permintaan gelap narkoba.

Presiden Soeharto mengatakan dalam pembukaan Lokakarya itu bahwa: (1) penyalahgunaan narkoba di kawasan ASEAN cenderung meningkat, meskipun negara-negara anggota ASEAN telah banyak melakukan usaha penanggulangan terhadap penyalahgunaan narkoba baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri; (2) bangsa yang generasi mudanya dirusak fisik dan mentalnya oleh narkoba tidak pernah memiliki daya tahan dan tidak mempunyai masa depan, karena itu negara-negara anggota ASEAN harus memiliki kesanggupan untuk mencegah peredaran gelap narkoba dan mencegah masyarakatnya menyalahgunakan obat-obatan yang sangat berbahaya itu; (3) upaya penanggulangan penyalahgunaan narkoba perlu mendapat perhatian serius di ASEAN; (4) perlu disadari bahwa peredaran gelap dan penyalahgunaan narkoba yang melanda dunia sekarang ini sangat besar bahayanya; (5) jika kaum muda ASEAN banyak yang kecanduan narkoba dan obat-obat berbahaya lainnya, hal itu akan menimbulkan ketidakstabilan sosial yang pada gilirannya akan mempengaruhi ketahanan nasional masing-masing negara dan ketahanan regional ASEAN; (6) upaya penanggulangan penyalahgunaan narkoba dan zat-zat adiktif lainnya harus dilakukan secara terpadu; (7) sejak tahun 1971 Indonesia telah menetapkan badan yang bertugas mengkoordinasikan penanganan penyalahgunaan narkoba. Melalui badan ini kegiatan organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang penyalahgunaan narkoba dikoordinasikan dan dipadukan dengan upaya yang dilakukan pemerintah; (8) Indonesia telah memiliki undang-undang tentang narkoba dan telah meratifikasi konvensi tentang narkoba; (9) meskipun Indonesia telah berhasil menekan jumlah korban narkoba hingga sekitar setengah per mil dari jumlah penduduk, namun pemerintah tetap meningkatkan kewaspadaannya terhadap bahaya narkoba tersebut (*Kompas*, 27-2-1991).

Para Penulis



- **B.S. Mardiatmadja.**

Memperoleh Licensiat Filsafat di München, Jerman Barat, 1969; mendapat Sarjana Pendidikan di IKIP Sanata Dharma, Yogyakarta, 1973; mendapat Doktor Teologi di Universitas Innsbruck, Austria, 1976. Sejak 1978 menjadi tenaga pengajar tetap IKIP Sanata Dharma dan sejak 1986 juga mengajar di Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara dan Sekolah Tinggi Teologi Jl. Proklamasi Jakarta. Selama beberapa tahun ia juga menjadi dosen tamu dari East Asian Pastoral Institute di Manila, Philippines.

- **H.A. Mattulada.**

Mendapat ijazah B-I Ilmu Hukum, Makassar (1957); Fakultas Sastra Unhas, Makassar (1964) dan Doktor Anthropologi UI, Jakarta (1975). Dosen dan Guru Besar Universitas Hasanuddin di Makassar (1957 sampai sekarang). Kepala Departemen Ilmu-ilmu Kemasyarakatan FIS-Unhas di Makassar serta mantan Rektor Universitas Tadulako di Palu.

- **Anwar Nasution.**

Memperoleh gelar Sarjana dari Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia (1968); Master in Public Administration dari the Kennedy School of Government, Harvard University (1973) dan Ph.D. in Economics dari Tufts University (1982). Kini ia menjabat sebagai Lektor Kepala pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

- **Mari Pangestu.**

Memperoleh gelar Master of Economics dari Australian National University, Canberra (1980) dan Ph.D. bidang Ekonomi, University of California, Davis (1986). Kini Anggota Dewan Direktur CSIS, Ketua Departemen Ekonomi CSIS dan dosen pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

- **John Tondowidjojo.**

Menyelesaikan studi sarjana muda di bidang filsafat pada Sekolah Tinggi Filsafat di Surabaya (1958), dan memperoleh gelar Doktor di bidang Teologi pada Pontificia Universitas Urbaniana di Roma. Pada tahun 1979 mendirikan Communication Training Centre (CTC) Sanggar Bina Tama di Surabaya dan menjabat sebagai Direktornya sampai sekarang. Di samping itu mengikuti pelbagai program studi bidang komunikasi antara lain, pada Trinity and All Saints' College di Leeds, Inggris (1978-1979); di Manila, Filipina (1985) dan Niagara University Amerika Serikat; serta bidang Filsafat dan Psikologi pada University of Toronto, Kanada. Mulai tahun 1981 mengadakan studi analisa di bidang Etnologi dan diangkat menjadi Profesor Etnologi Pastoral oleh Alma Maternya, Pontificia University Urbaniana, Roma (1990).

- **Jusuf Wanandi.**

Sarjana Hukum lulusan Fakultas Hukum dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia, Jakarta (1960). Pada tahun 1964 menjadi dosen di fakultas dan universitas yang sama. Tahun 1977: Congressional Fellow yang disponsori oleh American Political Science Association (APSA). Kini Ketua Dewan Penyantun dan Anggota Dewan Direktur CSIS; Anggota, Board of Governors, East-West Center, Honolulu; Ketua Komite Nasional Indonesia untuk Kerjasama Ekonomi Pasifik.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

**Centre for Strategic and
International Studies**

**Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160**

Telepon: 3865532 s/d 35

Jang 20-30 halaman kuarto, termasuk foto-foto
daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 3.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 15.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535